

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER — FACULTÉ DE DROIT

LA
CHAMBRE DES DÉPUTÉS
SOUS
LA RESTAURATION

SON RECRUTEMENT
ET SON ORGANISATION

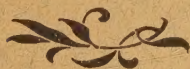
THÈSE

pour le Doctorat ès-sciences politiques et économiques

PAR

JEHAN CRAUFFON

Avocat à la Cour d'Appel



TULLE

IMPRIMERIE CRAUFFON, ADMINISTRATIVE ET COMMERCIALE

1908

LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS

SOUS

LA RESTAURATION

LA
CHAMBRE DES DÉPUTÉS

SOUS
LA RESTAURATION

SON RECRUTEMENT
ET SON ORGANISATION

THÈSE

pour le Doctorat ès-sciences politiques et économiques

PAR

JEHAN CRAUFFON

Avocat à la Cour d'Appel



TULLE

IMPRIMERIE CRAUFFON, ADMINISTRATIVE ET COMMERCIALE

—
1908

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

FACULTÉ DE DROIT

MM. VIGIÉ, Doyen, professeur de Droit civil, chargé du cours d'Enregistrement.

BRÉMOND, Assesseur, professeur de Droit administratif.

GLAIZE, professeur de Procédure civile, chargé des cours de Voies d'exécution et de Législation financière.

LABORDE, professeur de Droit criminel, chargé du cours de Législation et Économie industrielles.

CHARMONT, professeur de Droit civil.

CHAUSSE, professeur de Droit romain.

VALÉRY, professeur de Droit commercial, chargé du cours de Droit international privé.

DECLAREUIL, professeur de Droit romain, chargé du cours d'Histoire du Droit public français.

MARGAT, professeur de Droit civil.

PERREAU, professeur de Droit civil approfondi.

MOYE, professeur de Droit international public.

RIST, professeur d'Économie politique.

BARTHÉLEMY, agrégé, chargé du cours de Droit constitutionnel.

ANTONELLI, chargé du cours d'Économie politique.

LABORDERIE-BOULOU, chargé du cours d'Histoire du Droit.

ROCHETTE, secrétaire.

MEMBRES DU JURY

MM. MOYE, *Président*.

BARTHÉLEMY,

LABORDERIE-BOULOU,

} *Assesseurs.*

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

PRÉFACE

C'est dans la Charte royale de 1814 que l'on trouve la source la plus directe de la Constitution républicaine de 1875. Les directeurs de la majorité de l'Assemblée nationale appartenaient à la vieille école libérale française constituée sous la monarchie de Juillet ; ils étaient tout pénétrés des principes de la Charte de 1830 qui n'était qu'une édition revue et corrigée de la Charte de 1814. Les études sur la politique constitutionnelle de la Restauration conservent donc un intérêt actuel.

La Chambre des Députés qui siège actuellement au Palais-Bourbon n'est pas, fondamenta-

lement, différente de celle que l'Ordonnance du 4 juin 1814 avait remise en possession de cette résidence.

Nous nous proposons de décrire quelques-uns des aspects de cette Assemblée législative qui porta la première, dans notre langage constitutionnel, le nom, aujourd'hui définitif, de Chambre des Députés.

Mais nous tenons à préciser le domaine que nous avons assigné à nos recherches, afin que notre travail soit jugé d'après ce que nous y avons mis et non d'après ce que nous aurions pu y mettre.

Nous nous proposons d'étudier les règles sur le recrutement et l'organisation de la Chambre des Députés sous la Restauration. Nous laissons donc de côté l'étude du rôle joué par cette Chambre dans la politique générale et notamment son influence sur les développements et les progrès du régime parlementaire par la main-mise énergique sur le sort des Cabinets au moyen de la responsabilité des ministres. Si nous laissons de côté ces questions-là ce n'est point qu'elles ne nous aient pas parues intéressantes, mais elles ont

déjà été traitées avant nous et nous croyons qu'il est inutile d'y revenir (1).

Comment et par qui les députés étaient-ils élus ? Quel était le nombre de ces députés ? Quel était le mode de renouvellement de la Chambre elle-même ? Telles sont les questions principales qui attireront notre attention et dont l'examen, joint à celui de questions moins importantes, nous donnera une idée d'ensemble de la physionomie, tout au moins extérieure, de la Chambre des Départements.

Si nous avons complètement isolé cette institution du milieu dans lequel elle était appelée à vivre, on n'en aurait eu qu'une idée inexacte — ou tout au moins incomplète. C'est pourquoi notre étude débutera par une esquisse rapide de la Charte de 1814.

La Chambre des Députés ayant été ainsi exactement située dans son milieu, nous pourrons aborder l'objet propre de notre étude. On pourra,

(1) J. Barthélemy : *Introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X.*
— *Le Rôle du Pouvoir exécutif dans les Républiques modernes.*

pensons-nous, se convaincre que cette Chambre fut, malgré les apparences, une institution vraiment libérale pour l'époque et répondant incomparablement mieux aux besoins et aux aspirations modernes que ces assemblées des Champs de Mars et de Mai dont, d'après le préambule même de la Charte, elle n'était que le remplacement.

LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS

SOUS

LA RESTAURATION

SON RECRUTEMENT ET SON ORGANISATION

INTRODUCTION

ORGANISATION DU POUVOIR LÉGISLATIF. — La Charte, dans la forme absolutiste de l'octroi gracieux, établissait en réalité des institutions libérales, ou pour plus exactement parler, des institutions qui étaient susceptibles de le devenir. Elle admettait d'abord le régime représentatif avec deux Chambres : une Chambre haute qui s'appelait Chambre des Pairs, et une seconde Chambre appelée la « Chambre des Députés des Départements ».

Sous l'influence de la même préoccupation que Napoléon en 1815, lorsqu'il qualifiait d'*acte additionnel* aux constitutions de l'Empire un texte qui avait avec elles bien peu de traits communs, Louis XVIII,

dans le préambule de la Charte, essayait de rattacher l'institution de la Chambre des Pairs à celles de l'ancien régime. Il est très légitime chez un souverain dont le pouvoir ne se fonde que sur la tradition, de paraître vouloir sauvegarder la tradition. « Ainsi, disait le préambule, nous avons vu dans le rétablissement de la pairie une institution vraiment nationale et qui doit lier tous les souvenirs à toutes les espérances en réunissant les temps anciens et les temps modernes. »

Avec cette pensée de chercher les principes des institutions nouvelles dans les monuments vénérables des siècles passés, Louis XVIII présentait la Chambre des Députés comme la continuation « de ces assemblées du Champ de Mars et de Mai et de ces Chambres du Tiers-Etat qui ont si souvent donné tout à la fois de zèle pour les intérêts du peuple, de fidélité et de respect pour l'autorité des rois ».

CHAMBRE DES PAIRS. — La Chambre des Pairs contenait deux catégories de membres : 1^o La première, les *Pairs de droit* est peu importante : sont *Pairs de droit* les princes du sang et de la famille royale. Les princes du sang sont les parents du roi par les mâles ; les membres de la famille royale sont les descendants des sœurs ou des filles du roi.

Les Pairs de droit ne pouvaient siéger que sur l'ordre

du roi exprimé pour chaque session par un message, à peine de nullité de tout ce qui aurait été fait en leur présence. C'était par une méfiance — que les événements devaient justifier d'ailleurs — envers la branche d'Orléans que cette restriction avait été introduite dans la Charte. « Les factions élisent souvent leur chef sur les marches du trône. (1) » On sait d'ailleurs la vanité de cette précaution : c'est bien sur les marches du trône que se trouvait celui qui devait remplacer la monarchie légitime.

La catégorie la plus importante des pairs était celle des *Pairs nommés par le roi*. Nous retiendrons sur cette catégorie de Pairs les traits suivants : premièrement le roi pouvait donner aux pairs qu'il nommait un titre viager ou héréditaire.

A peine le roi avait-il lancé la déclaration de Saint-Ouen qu'un député, alors obscur, de la Haute-Garonne combattit violemment l'hérédité de la pairie. Il s'appelait M. de Villèle. S'il se prononçait alors contre un principe qui plus tard lui devait être cher ainsi qu'à son parti, c'était uniquement pour des raisons de contingences politiques : il craignait qu'une hérédité

(1) Mahul, *Tableau de la constitution politique de la monarchie française selon la Charte ou résumé du droit public des Français, accompagné du texte et de documents authentiques*, Paris 1830.

instituée au profit des hommes nouveaux que les événements imposaient à Louis XVIII, ne vint à détruire l'influence de l'ancienne aristocratie française. La faculté pour le roi de nommer des Pairs viagers ou héréditaires avait été le biais imaginé pour éliminer le vieil élément révolutionnaire qui faisait peur à M. de Villèle, tout en donnant aux serviteurs de la Révolution et de l'Empire, dont le concours était nécessaire, les satisfactions convenables.

Le second trait que nous devons retenir c'était l'absolue liberté du roi dans le choix des Pairs ; la Charte n'imposait à son droit aucune limitation.

Tout l'effort de la Restauration consista à agglomérer la fortune autour de l'hérédité ; l'ordonnance du 25 août 1817 exigeait des aspirants à la Pairie la constitution d'un majorat en immeubles ou en rentes immobilisées. L'ordonnance du 10 février 1824 faisait de ce majorat une condition *sine qua non* de l'élévation à la Pairie. — Ces majorats variaient avec l'importance du titre.

Nous retiendrons enfin que le roi devait conférer aux Pairs qu'il nommait un titre de noblesse. Il avait le choix entre les cinq titres de baron, vicomte, comte, marquis, duc. Ordinairement, au moment de la nomination, c'était le titre de baron qui était conféré ; le

roi gardait ainsi la faculté de promotions qui ne coûtaient rien aux finances de l'Etat et qui était pour lui un moyen d'influence considérable sur la Chambre Haute.

Les pairs nommés ou fils aînés avaient entrée à la Chambre à 25 ans, mais n'avaient voix délibérative qu'à 30. On leur imposait une sorte de stage. Au contraire, les princes du sang et les membres de la famille du roi avaient entrée et voix délibérative à 25 ans.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS. — La Charte de 1814 exigeait pour l'électorat deux conditions : Une condition d'âge ; ce n'était qu'à 30 ans qu'on était électeur. Une condition de cens. Le cens consistait dans le paiement d'une contribution directe ; ces termes visaient la contribution foncière, la contribution mobilière, la contribution des portes et fenêtres, des patentes et des *redevances proportionnelles* des mines. — Pendant tout le régime censitaire on discutera sur la question de savoir s'il faut compter dans le cens les centimes additionnels, les revenus *fixes* des mines, les prestations en nature ; pour ces dernières la Cour de Cassation eut à se prononcer et les compta dans le cens.

Quel était le taux du cens ? La Charte le fixait à 300 fr. En 1791, il y avait 4 ou 5 millions d'électeurs ; avec le cens de 300 fr. il n'y en eut pas 100.000 en

1814. Dans certains départements il n'y avait que quelques douzaines d'électeurs !

Certains ultra-royalistes trouvaient cependant trop large la concession du droit électoral. Les grands propriétaires avaient leurs voix noyées dans la masse. On imagina alors un procédé assez inattendu : on dégrava les contributions directes. Ainsi le nombre des citoyens payant le taux de 300 fr. diminua et par conséquent le nombre des électeurs. On se trouva alors en présence de ce spectacle paradoxal d'un gouvernement réactionnaire proposant des réductions d'impôts et d'une opposition libérale, à la tête de laquelle se trouvaient Benjamin Constant et Casimir Pérrier, en réclamant le maintien. En 1820, il y avait 96.000 électeurs, avec les réductions d'impôts réalisées par le gouvernement réactionnaire de 1820 à 1826, ce chiffre tomba à 73.000.

Pour être éligible il fallait réunir quatre conditions. D'abord, une condition d'âge : Il fallait être âgé de 40 ans. Berryer, malgré son talent déjà éclatant, se vit longtemps arrêté par cette condition rigoureuse aux portes de la Chambre qui ne lui furent ouvertes qu'en 1830, seize jours après qu'il eut atteint l'âge de 40 ans. Le duc de Broglie raconte qu'alors qu'il voyait chaque soir Beugnot au moment où ce dernier, avec Ferrand

et Montesquiou, rédigeait la Charte, il critiquait vivement cette condition qui devait désintéresser les jeunes du régime. Pendant les Cent-Jours, sur les instances de Chateaubriand, Louis XVIII promit d'abaisser cette condition d'âge ; cette promesse ne fut jamais tenue. Il fallait ensuite une condition de cens : il fallait payer une somme de 1.000 fr. en contributions directes. La Charte dut prévoir le cas où dans un département il n'y aurait pas un nombre suffisant, 50 individus, réalisant cette condition d'éligibilité ; dans ce cas étaient considérés comme éligibles jusqu'à ce que soit atteint ce chiffre de cinquante, les plus imposés du département.

Cette condition de cens, rigoureuse, réduisit à 16.000, en 1817, le nombre des éligibles. Aussi donna-t-elle lieu à des fraudes nombreuses qui nous sont révélées par les débats sur les vérifications de pouvoir ; une des plus courantes consistait dans l'achat fictif d'immeubles suffisamment imposés pour que soit réalisée la condition de cens. Un homme par exemple se voyait arrêté dans ses ambitions politiques parce qu'il ne payait que 700 fr. d'impôts : il simulait l'achat d'un immeuble imposé à 400 fr. En même temps que l'acte d'achat le notaire dressait une contre-lettre, c'est-à-dire un acte destructif de l'acte apparent. Cette fraude

fut découverte plusieurs fois et de nombreuses élections furent, pour un motif de cette nature, annulées par la Chambre. Une fraude plus difficile à déjouer, était celle que permettaient les patentes ; le candidat qui n'arrivait pas à payer 1.000 fr. de contributions directes déclarait l'exercice d'une profession fictive l'assujettissant à une patente qui lui permettait de payer la somme exigée. On vit ainsi un général en retraite se soumettre à une patente de géomètre arpenteur.

Cette condition de cens provoqua en revanche des actes de la plus louable générosité ; certains hommes que leur talent désignait pour la Chambre et qui étaient arrêtés par la condition de cens, se virent offrir par leur parti des domaines dont la propriété les rendait éligibles. Il y eut de cette générosité des électeurs des exemples mémorables : en 1824, les compatriotes de Dupont (de *l'Eure*) lui offrirent le domaine de Hon ; en 1830, une souscription publique rendit Berryer propriétaire du beau domaine d'Angeville.

Il fallait enfin une condition de domicile : La moitié des députés au moins d'un département devaient être domiciliés dans ce département. Dans la fameuse élection de l'Isère qui produisit une si grande émotion le nombre légal des députés « forains » était dépassé ; la

Chambre des Députés pouvait donc annuler très régulièrement pour ce motif l'élection de Grégoire, mais elle tint à commettre une illégalité et à exclure Grégoire pour indignité.

Conditions spéciales aux naturalisés. — Il fallait qu'ils aient obtenu des lettres de grande naturalisation.

NOMBRE DES MEMBRES DE L'UNE ET DE L'AUTRE CHAMBRE. — La Charte déclarait (art. 27) que le roi pouvait nommer des pairs en nombre illimité. Cette facilité n'avait pas seulement pour but de fortifier l'autorité royale, mais encore de faire triompher les vœux populaires exprimés par la Chambre des Députés. Que l'on suppose en effet un conflit entre la Chambre des Pairs et la Chambre des Députés : le roi pouvait trancher le conflit au profit de la Chambre populaire en modifiant la majorité de la Chambre des Pairs par la nomination d'un certain nombre de nouveaux pairs, par ce que l'on appelait « une fournée ». Sous la Restauration il y eut un nombre considérable de fournées de pairs. En 1819, des élections partielles amenèrent à la Chambre plusieurs députés de l'opposition dont Lafayette. La majorité réactionnaire de la Chambre des Pairs s'émut et le comte Barthélemy déposa une motion tendant à supplier le roi de présenter dans un sens conservateur un projet de réforme de la loi élec-

torale. La motion Barthélemy fut immédiatement discutée et adoptée. Mais alors était au pouvoir un cabinet modéré et relativement libéral : le Cabinet Decazes ; il fit procéder par le roi à une fournée de 73 pairs. Cette fournée modifia l'esprit de la Chambre qui avait voté la mort de Ney. De 1820 à 1828 les idées libérales n'avaient de refuge, et combien insuffisant ! que dans la Chambre des Pairs, La Chambre des Pairs avait pris une attitude libérale en face de la Chambre introuvable ; en 1816 elle rejeta la substitution du renouvellement par cinquièmes. Elle donna son appui au roi lorsqu'il voulut dissoudre la Chambre introuvable.

Mais l'arrivée de Manuel et de ses collègues de l'opposition à la Chambre des Députés en modifièrent l'esprit ; c'est alors qu'en face d'une Chambre dont ils redoutaient le libéralisme, les Pairs incarnèrent les idées réactionnaires. Decazes essaya de mettre la Chambre des Pairs en harmonie avec la Chambre des Députés par sa fournée de 73 Pairs en 1819. Mais l'élection du régicide Grégoire et l'assassinat du duc de Berry amenèrent dans la Chambre un mouvement réactionnaire que suivit pendant quelque temps la Chambre des Pairs. Le 12 avril 1820, elle se décida très volontiers pour la loi du double vote. Elle approuva la septennalité avec la « Chambre retrouvée »,

elle vota le milliard des émigrés et la loi du sacrilège. Mais alors elle se souvint que l'hérédité lui assurait l'indépendance et estima qu'on lui en demandait trop. En 1826, elle se sépara avec éclat de la seconde Chambre en repoussant le droit d'ainesse. Le peuple de Paris acclama la Chambre des Pairs ; aux obsèques triomphales du général Foy la foule se précipita tant en l'honneur de la Chambre des Pairs qu'en l'honneur du chef de l'opposition qui venait de mourir.

En 1826, le projet de la loi sur la Presse, connue sous le nom ironique de « loi d'amour et de justice », souleva une violente émotion. L'Académie française elle-même fit entendre une énergique protestation. La Chambre des Pairs affirma à ce moment son opposition : elle rejeta la loi d' « amour et de justice ». Villèle voulut alors imposer par la force ses idées de réaction ; il fit dissoudre la Chambre des Députés afin de lui permettre de puiser dans l'élection une nouvelle autorité ; il fit entrer à la Chambre des Pairs 76 nouveaux membres choisis parmi les plus ardents de la Chambre dissoute. Son plan échoua en partie ; l'opposition triompha aux élections. Mais la Chambre des Pairs demeura réactionnaire : elle donnera à Charles X son appui au moins moral pour les fatales ordonnances.

Pour le nombre de membres de la Chambre des Dé-

putés, l'art. 31 de la Charte disait : « Chaque département aura le même nombre de députés qu'il a eu jusqu'à présent. » Nous aurons à voir les controverses qui furent élevées sur le sens et la portée de cet article. La loi électorale de 1817 attribuait un député à chacun des 258 arrondissements. La loi de 1820 augmenta le nombre des députés ; elle créa en effet 172 députés nouveaux qui devaient être élus par le collège du département, ce qui élevait le nombre des membres de la Chambre des Députés à 430.

DURÉE DES FONCTIONS DES MEMBRES DE LA CHAMBRE. — L'article 27 de la Charte laissait au roi la faculté de donner aux Pairs un titre simplement viager ou héréditaire. Pendant la durée de la première Restauration Louis XVIII ne nomma que des pairs viagers : les circonstances imposaient au roi des personnages qui avaient servi la Révolution et l'Empire ; il consentait à les subir mais il ne voulait pas en faire souche de pairs. Aussi ce furent les libéraux, Benjamin Constant en tête, qui insistèrent pour l'hérédité de la pairie. Les libéraux estimaient que la Chambre Haute ne serait indépendante que si elle était héréditaire, c'est-à-dire si ses membres n'étaient pas liés à la couronne par la reconnaissance d'une nomination personnelle et l'espoir d'acheter pour un enfant, au moyen

de complaisances, la continuation de la faveur dont avait joui le père.

Les libéraux prétendaient également que l'hérédité devait assurer la formation d'une classe d'hommes politiques de carrière ; en réalité une partie d'entre eux n'était pas fâchée de jouer à la noblesse ancienne, n'ayant que son prestige et pas de privilèges, ce vilain tour de faire créer une nouvelle classe héréditaire jouissant dans la société d'un pouvoir effectif.

Par ordonnance du 19 Août 1815 Louis XVIII décida que les Pairs jusqu'alors nommés à vie le seraient à titre héréditaire et que d'autre part il ne serait plus créé à l'avenir que des Pairs héréditaires.

En principe c'était à l'aîné de ses fils que le père transmettait son titre, mais s'il n'avait pas de fils le roi pouvait lui laisser et lui laissait fréquemment en pratique la faculté de désigner un de ses collatéraux.

DE LA DURÉE DES FONCTIONS DES MEMBRES DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS. — La Charte de 1814 posait à ce sujet une double règle : 1° Les députés devaient être élus pour 5 ans. — 2° La Chambre était renouvelée tous les ans par cinquièmes.

FONCTIONNEMENT DES CHAMBRES. — C'était le roi qui, quand il le voulait, convoquait et prorogait les Chambres. Elles ne pouvaient donc entrer en acti-

tivité en dehors de la volonté royale. Le roi pouvait en outre dissoudre la Chambre des Députés.

PRÉSIDENTE DES CHAMBRES. — La Chambre des Pairs était présidée de plein droit par le Chancelier de France et en son absence par un Pair nommé par le roi (Art. 29). Quant à la Chambre des Députés le roi avait rétabli le système en vigueur depuis frimaire an XII jusqu'en 1813 : le président était nommé par le roi sur une liste de cinq candidats présentés par la Chambre elle-même.

ORGANISATION DU POUVOIR EXECUTIF. — La Charte de 1814 ne contenait aucune règle sur l'hérédité de la régence ; on considérait comme subsistantes les règles de l'ancien droit. « La Charte, disait un Pair, ne fait connaître que les concessions du roi. Avant elle, existaient des lois fondamentales qu'elle ne croit pas avoir besoin de rappeler tant elles sont affirmées par les siècles, consacrées dans le cœur de tout français (1).

Le roi nommait et révoquait les ministres. Mais comme on l'a montré, il suivit en cela les indications de la majorité de la Chambre des Députés. Ce fut le

(1) Marquis de Pastoret, 22 Avril 1824, *Arch. parl.* 2^e ser., t. XL p. 47.

régime parlementaire ou gouvernement de Cabinet qui fonctionna en fait sous la Charte.

Le ministère comprenait ou pouvait comprendre trois éléments : 1^o Les ministres à portefeuilles placés comme les ministres d'aujourd'hui à la tête d'un département ministériel ; 2^o Les ministres sans portefeuilles ; 3^o Les sous-secrétaires d'Etat.

Ce furent les nécessités du régime parlementaire qui amenèrent la création des ministres sans portefeuilles (1).

Les élections de novembre 1820 avaient amené un changement dans la majorité ; la loi du double vote venait d'être appliquée pour la première fois, les libéraux étaient battus ; le parti ultra-royaliste remportait un triomphe marqué. La logique du gouvernement parlementaire eut sans doute voulu la création d'un Cabinet pris dans le parti triomphant. Avant de se résoudre à cette solution le roi hésita pendant un an. Il chercha des expédients, il marchanda avec la majorité nouvelle : on ne lui donna pas un ministère nou-

(1) Cf. Vitrolles, *Mémoires* t. III, p. 119. — Ces ministres sans portefeuilles n'ont de commun que le nom avec ceux que créaient le décret du 24 Novembre 1860 et qui avaient pour mission de défendre devant le Corps Législatif de concert avec les Conseillers d'Etat les projets du gouvernement.

veau pris tout entier dans son sein, mais on attachas ses chefs incontestés, Villèle et Corbière, à la fortune du Cabinet existant (1).

C'est pourquoi Villèle et Corbière reçurent le titre de ministres secrétaires d'Etat, membres du Conseil des ministres, mais sans portefeuille.

Les sous secrétaires d'Etat furent institués par une ordonnance du 9 Mai 1816. C'est une erreur assez répandue de croire que ces sous-secrétaires d'Etat n'avaient qu'un rôle administratif et pas de rôle politique. Ils avaient un rôle absolument analogue à celui qu'ils jouent aujourd'hui (2).

D'après une ordonnance de 1818, l'administration supérieure de France était confiée à un conseil privé et à un conseil des ministres. Dans le conseil privé devaient entrer les princes, les ministres d'Etat et les personnes que S. M. jugeait à propos d'y appeler. Ce conseil qui ne devait s'ouvrir que sur convocation spéciale devait offrir un moyen de faire discuter devant le roi un certain nombre d'affaires.

En réalité, l'institution de ce conseil privé faisait double emploi avec le conseil des ministres : son exis-

(1) Relation par le duc de Richelieu de son second ministère *Revue historique* t. CXXXVII, p. 101).

(2) Cf. Pasquier ; *Mémoires* t. IV, pp. 109 et 347.

tence était incompatible avec le régime parlementaire : son rôle fut absolument nul.

ATTRIBUTIONS DES POUVOIRS EXÉCUTIFS ET LÉGISLATIFS. — Les Chambres votaient la loi, mais sans en avoir l'initiative. Le roi proposait la loi. (Art. 16). C'était donc la règle, introduite en l'an VIII, de l'initiative exclusive au profit du pouvoir exécutif que maintenait la Charte de 1814. Il y avait cependant un tempérament à la rigueur de cette règle : « Les Chambres ont la faculté de *supplier* le roi de proposer une loi sur quelque objet que ce soit et d'indiquer ce qu'il leur paraît convenable que la loi contienne » (Art. 19). C'est ainsi qu'en 1819, sur l'initiative de Barthélemy, la Chambre des Pairs supplia le roi de proposer une modification de la loi électorale (1).

Par une conséquence très logique du refus d'initiative, la Charte refusa aux Chambres le droit d'amendement : « Aucun amendement ne peut être fait à une loi, s'il n'a été proposé ou consenti par le roi, et

(1) Cf. 20 Février 1810, *Arch. parl.*, 2^e ser., t. XXIII, p. 85. Cf. la proposition de M. de Castellane tendant à supplier le roi d'adresser aux Chambres un projet de loi portant révocation de la loi du 9 Novembre 1815 sur les cris séditieux. C. P. 18 Février 1819. *Arch. parl.*, 2^e ser., t. XXIII, p. 21. Cf. 2 Juin 1820. *Arch. parl.*, 2^e ser., t. XXVII, p. 258 8 Juin 1820, *ibid.* p. 325.

s'il n'a été renvoyé et discuté dans les bureaux » (Art. 46).

Mais cette conséquence ne fut en réalité jamais appliquée : la Chambre élue en Août 1815 et dissoute en Septembre 1816, connue sous le nom de Chambre introuvable, usa très largement du droit d'amendement. Trait curieux et d'ailleurs déjà relevé, c'est cette chambre ultra-réactionnaire qui travailla le plus efficacement à diminuer la prérogative royale au profit du Parlement. Elle était plus royaliste que le roi et dès lors devait combattre le roi qu'elle trouvait trop libéral.

Sa devise était « Vive le roi quand même ». Alors que les ultra-royalistes revendiquaient au profit de la Chambre un droit que la Charte ne leur avait pas octroyé, les doctrinaires qui en 1830 revendiqueront en face de Charles X les droits de la Chambre défendaient devant les exagérations de la Chambre introuvable le droit d'amendement parce qu'ils savaient que ce n'était pas en faveur de la liberté et de la modération que la Chambre exercerait ce droit. « Proposer la loi disaient-ils, c'est régner ».

On essaya bien de restreindre le droit d'amendement des Chambres afin de le faire mieux admettre. On disait que les Chambres pouvaient bien modifier une

loi proposée, mais qu'elles ne pouvaient pas sous forme d'amendement proposer une loi nouvelle (1).

La distinction était bien difficile à appliquer dans la pratique : « Trouver le point mathématique où l'amendement finit et où la proposition commence, savoir exactement quand cet amendement empiète ou n'empiète pas sur la prérogative royale, c'est se perdre dans une métaphysique politique sans rivage et sans fond ».

Pratiquement les Chambres de la Restauration ont usé du droit d'amendement absolument comme si elles l'avaient eu et sans renvoi aux bureaux. Pour qu'un amendement put être en effet immédiatement discuté il suffisait pratiquement que les ministres, après avoir pris les ordres du roi, ne s'y opposent pas (2).

Les Chambres votaient les recettes et les dépenses sans en avoir l'initiative. La Charte n'indiquait pas comment les dépenses devaient être votées par les Chambres ; elle n'indiquait pas le principe de la spécialité. Pratiquement les dépenses furent pendant

(1) Séance de la Chambre des Députés du 16 Février 1819, *Arch. parl.* 2^e ser., t. XXIX, p. 42.

(2) Séance de la Chambre des députés du 2 Juin 1830, *Arch. parl.* 2^e ser., t. XXVIII, p. 261 ; — et le discours de M. de Serre à la séance du 9 Juin, *ibid.* p. 340. Cf. Lanjuinais : *Essai sur la Charte* 1819, t. I, p. 251 et 252).

longtemps votées par ministères. Soit huit ministères : les Chambres votaient huit sommes, et chaque ministre était libre d'administrer ses dépenses comme il l'entendait à condition de ne pas sortir de cette somme. Une ordonnance de Septembre 1827, à la veille de la chute de Villèle, décida qu'à l'avenir le budget serait voté par section de ministère. Ainsi le contrôle des Chambres devenait plus efficace.

En fait, sous la Restauration, les Chambres votaient le budget par chapitres ; c'est le baron Louis, ministre des finances, qui fit introduire cet usage ; mais ce mode de votation n'étant pas constitutionnel ne liait pas les ministres qui pouvaient opérer des virements d'un chapitre à l'autre. Le vote légal par chapitre avec ses conséquences fut un des articles du programme de l'opposition libérale ; mais elle ne devait triompher sur ce point que sous la monarchie de Juillet.

Pour les attributions respectives des deux chambres, le principe était l'égalité en matière législative. De ce principe découlaient ces deux conséquences : 1° le gouvernement pouvait déposer les projets à son choix devant l'une ou l'autre chambre ; 2° Chacune des deux chambres avait également ce droit d'initiative mitigé consistant à supplier le roi de déposer un projet sur une matière déterminée.

A ce principe une exception était portée en ce qui concerne les lois d'impôts qui devaient être d'abord présentées devant la Chambre des députés et votées par elle : « La proposition de la loi est portée au gré du roi à la Chambre des Pairs ou à celle des Députés, excepté la loi de l'impôt qui doit être adressée d'abord à la Chambre des Députés » (Art. 17). « La Chambre des Députés reçoit toutes les propositions d'impôts ; ce n'est qu'après que ces propositions ont été admises qu'elles peuvent être portées à la Chambre des Pairs » (Art. 47).

Quel était le motif de ce droit de priorité accordé à la Chambre des Députés ? -- Il y avait un motif théorique et un motif pratique. Le motif théorique était que la Chambre des Députés représentait seule les contribuables, puisque seule elle était élue ; il était donc juste que ce fut elle qui fut saisie la première de la loi du budget, que la Chambre des Pairs ne pût la connaître qu'en second lieu.

Le motif pratique était que la loi du budget était annuelle ; il devait arriver forcément que la Chambre saisie en premier lieu la retiendrait pendant la plus longue partie de l'année. Si des deux chambres il en était une qui devait être obligée de voter très rapidement le budget il était juste que ce fut la Chambre

héréditaire que les contribuables n'avaient pas élue pour les représenter.

Quelles étaient exactement les causes pour lesquelles la Chambre jouissait d'un droit de priorité ? Le droit de priorité n'appartenait à la Chambre, d'après la lettre de la Charte, que pour les lois d'impôts c'est-à-dire pour le budget des recettes. Il fut cependant toujours admis en pratique que le droit de priorité appartenait à la Chambre tant pour les recettes que pour les dépenses. C'est qu'en réalité il y a entre ces deux parties du budget connexité intime. Toute dépense aboutit à un impôt ou à un emprunt qui se résoud à un impôt.

Quelle était l'étendue respective des droits des deux chambres ? La Chambre des Députés avait-elle un droit chronologique ou bien quelque chose de plus ? La Chambre des Pairs, une fois que la loi des finances avait été l'objet d'un vote de la part de la Chambre des députés, était-elle absolument libre d'agir comme pour les autres lois, pouvait-elle proposer de nouveaux impôts, rétablir un crédit supprimé ? En fait, sous la Charte, il n'y eut pas de conflit sur ce point entre les deux chambres. Mais le conflit existait théoriquement en ce sens que la Chambre des Pairs, obligée de voter très rapidement le budget, proclamait régulièrement,

dans le seul but d'interrompre la prescription, sa pleine liberté à l'égard des lois de finances. Chaque année la Chambre des Députés retenait le budget jusqu'à la veille de l'exercice nouveau (1).

Et sous le cabinet de Villèle se produisit ce fait paradoxal, nouvelle illustration de cette influence que nous avons déjà signalée, des intérêts des partis sur les doctrines politiques, que c'était l'opposition libérale (Benjamin Constant, Casimir-Périer, Sébastiani), qui protestait contre ces atteintes au droit de la Chambre Haute.

Les attributions du Pouvoir exécutif étaient des plus larges, tout au moins en apparence, et l'esprit de la Charte était à ce point de vue indiqué dans le préambule : « En même temps que nous reconnaissons qu'une constitution libre et monarchique devait remplir l'attente de l'Europe éclairée, nous avons dû nous souvenir aussi que notre premier devoir envers nos

(1) « A l'ouverture de chaque session nous votons de concert avec les députés, la moitié des subsides sans discussion, parce que le temps presse. A la clôture de chaque session nous avons le privilège de voter le budget restant, également sans discussion parce que le temps presse davantage. »

• Sommes-nous donc partie de la puissance législative ? ou ne sommes-nous qu'une cour de justice qui crée et qui enregistre ? » (Duc de Broglie C. P. 4 mars, Arch. parl. 2^e sér. t. 23 p. 167.)

peuples était de conserver pour leur propre intérêt les droits et les prérogatives de notre couronne. »

Le roi, chef suprême de l'Etat, nommait à tous les emplois, il commandait les forces de terre et de mer, avait seul l'initiative des lois et il en avait, en outre, la sanction ; il se trouvait au début et à la fin de l'œuvre législative, c'était lui qui exerçait le pouvoir législatif avec la collaboration nécessaire des Chambres.

Il avait le pouvoir réglementaire qui avait été refusé au roi de 1791 ; ce pouvoir lui était donné par le fameux article 14 dont les termes très larges servirent de prétexte aux ordonnances de 1830 : « Il fait les règlements et ordonnances pour l'exécution des lois et la sûreté de l'Etat. » Le roi était absolument libre dans l'exercice de ce pouvoir réglementaire.

Le droit de grâce refusé au roi de 1791, rétabli dans le sénatus-consulte de l'an X, fut maintenu au profit du roi, (Art. 67) : « Le roi a le droit de faire grâce et celui de commuer les peines. » La Charte ne parlait pas de l'amnistie : à qui appartenait le droit de la prononcer ? Certains publicistes soutenaient que l'art. 67 employait le mot « grâce » dans son sens rigoureusement juridique ; par conséquent par le fait qu'il l'accordait au roi seulement, il lui refusait l'amnistie qui ne pouvait alors appartenir qu'au Parlement, c'est-à-dire

aux trois branches du pouvoir législatif, le roi, la Chambre des Pairs, la Chambre des Députés. — D'autres publicistes soutenaient au contraire que le mot de « grâce » embrassait également l'amnistie et ce fut cette seconde thèse qui l'emporta. Cependant c'est une loi du 12 janvier 1816, loi célèbre surtout par les exceptions qu'elle apportait à son principe, qui accorda l'amnistie à ceux qui s'étaient ralliés à Napoléon pendant les Cent-Jours. Sauf cette exception les amnisties furent toujours concédées par ordonnances.

C'était le roi qui déclarait la guerre.

« C'était le roi qui faisait les traités de paix, d'alliance, de commerce ». Cette énumération de l'art. 14 était-elle limitative ? Il est à présumer que d'après l'esprit de la Charte le roi pouvait en réalité faire seul toutes espèces de traités.

En fait, pendant la durée de la Restauration, des doutes s'élevèrent sur certains traités.

RAPPORTS ENTRE LES POUVOIRS EXÉCUTIF ET LÉGISLATIF. — La Charte de 1814 est la première constitution qui ait abandonné l'idée de l'isolement des pouvoirs ; elle établissait entre eux divers points de contact. Le pouvoir exécutif avait action sur le pouvoir législatif. Le roi seul avait l'initiative des lois ; il avait le droit de sanction, ce qui le rendait une partie

du pouvoir législatif égale aux deux autres : le roi qui commençait la loi par l'initiative, l'achevait par la sanction. Il est vrai que le droit de sanction ne présentait que fort peu d'intérêt lorsque le chef de l'Etat possédait exclusivement le droit d'initiative. Le roi ne pouvait en effet qu'approuver, après le vote des Chambres, un projet dont il était lui-même l'auteur. Que s'il venait à changer d'avis sur le projet il pouvait toujours le retirer avant le vote des Chambres et le retrait du projet arrêtait immédiatement toute délibération (1).

Le roi pouvait-il dissoudre la Chambre des Députés? La dissolution était regardée, sous la Restauration, comme un recours porté par le roi devant les collègues électoraux, considérés comme des sortes de Cours d'appel contre les opinions ou les tendances de la Chambre (2).

Ce droit apparaissait d'une façon aussi absolue pour la première fois dans une constitution française. D'après le sénatus-consulte de floréal an XII, le droit de

(1) Voir les discussions sur ce point à propos du retrait par le gouvernement d'un projet de loi électorale : Arch. parl. 2^e série, t. XXVIII pp. 335, 334 & 400.

(2) Voir discours de M. de Serre et celui de M. Laisné de Villevesque. Arch. parl. 2^e série t. XXVIII p. 345 & 247.

dissolution était exercé par le Sénat sur l'initiative du gouvernement.

Les ministres pouvaient être membres de la Chambre des Pairs et de la Chambre des Députés. Ils avaient leur entrée dans l'une et l'autre Chambre, même s'ils n'en faisaient pas partie. Enfin ils devaient être entendus lorsqu'ils le demandaient, sans être assujétis au tour de parole.

Inversement, le pouvoir législatif avait action sur l'exécutif. Non seulement les ministres pouvaient être mis en accusation par la Chambre des Députés devant la Chambre des Pairs, mais encore ils étaient politiquement responsables devant les Chambres.

Sans doute, la Charte ne contenait pas expressément cette règle fondamentale du régime parlementaire ou du gouvernement de Cabinet qui est la responsabilité politique et solidaire du ministère. Mais on peut dire que par ses diverses dispositions elle la préparait et en permettait le développement que favorisèrent les circonstances (1).

Avec le régime parlementaire tel que les événements le firent sortir de la Charte, la direction générale de

(1) Cf. Bonnefon, *Histoire du régime parlementaire*. Michon, *Histoire du régime parlementaire*

l'Etat appartenait en collaboration au roi et aux Chambres.

LE POUVOIR JUDICIAIRE. — La Charte de 1814 ne parlait pas d'un *pouvoir*, mais seulement d'un *ordre* judiciaire.

L'art. 59 maintenait en principe l'organisation judiciaire telle qu'elle existait antérieurement.

Toutefois la Haute Cour de justice spéciale qui existait depuis 1791 fut supprimée. La Chambre des Pairs, qui hérita de ses attributions, prit, quand elle les exerça, le nom de Cour des Pairs. Elle avait une triple compétence : Elle avait d'abord à juger les ministres mis en accusation par la Chambre des Députés. Elle n'eut pas avant 1830 à fonctionner à ce titre.

Elle était ensuite juge de ses membres. C'était un vieux vestige de la règle antique. D'ailleurs c'est le seul point d'analogie de la pairie nouvelle avec les anciens pairs. C'est en qualité de pair que le Maréchal Ney releva de la Chambre ; il fut le seul pair ainsi jugé sous la Restauration.

Enfin la Cour des Pairs connaissait des crimes de haute trahison et des attentats à la sûreté de l'Etat. A ce titre elle jugea des complots civils ou militaires, libéraux, bonapartistes, carbonistes ; l'attentat de Louvel fut porté devant elle.

Le roi nommait directement les juges de cassation que l'Empereur nommait sur présentation du Sénat, et les juges de paix que l'Empereur devait choisir entre deux candidats des Assemblées électorales.

« Les juges nommés par le roi sont inamovibles », disait l'art. 58. Par conséquent disparut en 1814 la règle du sénatus-consulte de 1807 qui imposait aux juges un stage de 5 ans avant de leur conférer l'inamovibilité. Hyde de Neuville, à la Chambre Introuvable, proposait de leur imposer un stage d'un an.

La Charte parlait « des juges nommés par le roi. » Par conséquent l'inamovibilité ne s'appliquait pas aux juges alors en fonction. Le ministère usa très largement du droit de révocation.

GARANTIES DE DROIT. — Dans la Charte, immédiatement après le préambule, venaient douze articles groupés sous la rubrique « Droit public des Français ». Ces articles dont la lecture pourrait paraître banale à un homme d'aujourd'hui tellement les principes de la Révolution ont pénétré dans tous les esprits, étaient alors, malgré leur brièveté, les plus importants de la Charte. Ils contenaient en effet, formellement ou implicitement, la consécration de l'état social nouveau, créé par la Révolution, et la renonciation définitive à l'ancien régime.

C'était d'abord la proclamation du principe de l'égalité ; égalité devant la loi, devant l'impôt et les charges publiques, égalité enfin, au point de vue de l'admissibilité de tous aux emplois publics. (Art. 1, 2 et 3). Comment la Charte, après avoir enfin affirmé dès le début le principe fondamental de l'égalité pouvait-elle restreindre le droit électoral à une oligarchie de 80.000 citoyens ? — Les publicistes de la Restauration résolvaient l'antinomie par la distinction entre l'égalité civile et l'égalité politique. La Charte consacrait seulement l'égalité civile ; elle déclarait abolis les anciens privilèges sociaux, mais elle ne voulait pas dire que tous devaient concourir également aux *fonctions* politiques, et notamment à la fonction publique de l'électorat. Les adversaires de la législation électorale de 1820 qui donnait un privilège électoral considérable à une oligarchie de 15 à 20.000 citoyens électeurs de département, soutinrent que cette réforme était inconstitutionnelle comme violant le principe, proclamé par la Charte, de l'égalité.

La Charte proclamait encore que « la liberté individuelle des Français est également garantie, personne ne pourrait être poursuivi ni arrêté que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. » (Art. 4). Des lois sur la liberté individuelle (23 octo-

bre 1815 ; 12 février 1817 ; 26 mars 1820) portèrent atteinte à ce principe. Ces lois allaient directement contre la Charte, mais les publicistes de la Restauration faisaient une distinction subtile entre les lois inconstitutionnelles et les lois d'exception. Pour modifier la constitution par une loi il eut été nécessaire pour les Chambres d'avoir le pouvoir constituant, il n'en était pas de même des lois d'exception. L'article 62 complétait les dispositions de la Charte sur la liberté individuelle en posant le principe que « nul ne pourra être distrait de ses juges naturels ». « Il ne pourra en conséquence être créé de commissions ou de tribunaux extraordinaires. » Toutefois l'art. 63 enlevait à ce principe toute sa portée en déclarant « Ne sont pas comprises sous cette dénomination les juridictions prévôtales, si leur établissement est jugé nécessaire. »

Une loi du 23 décembre 1815 votée par la Chambre introuvable institua une cour prévôtale dans chaque département. Ces cours se composaient d'un président choisi par le roi parmi les juges du Tribunal civil, de 4 assesseurs désignés parmi les mêmes juges ; la première année par le ministre de la justice, les années suivantes par le président de la Cour d'appel ; enfin d'un prévôt choisi par le roi parmi les généraux et les

colonels. Cette Cour n'était pas assistée d'un jury comme l'étaient les tribunaux spéciaux de la loi de pluviôse an IX. Cette cour avait compétence exclusive pour les infractions suivantes : rébellion à main armée, cris séditieux, assassinats et vols sur les grands chemins. Ses sentences étaient exécutées dans les 24 heures. Ces Cours durèrent autant que la Terreur Blanche dont elles étaient les instruments ; elles furent supprimées en 1817 (1).

La Charte proclamait ensuite le principe de la liberté de conscience et des cultes et l'égalité des divers cultes. Cependant elle portait deux exceptions à ce principe : 1^o « La religion catholique est la religion de l'Etat » ; 2^o « Les ministres des seuls cultes chrétiens sont salariés ».

Après la liberté de conscience, la Charte garantissait la liberté de la pensée et de son expression écrite : « Les Français ont le droit de publier et de faire imprimer leurs opinions en se conformant aux lois qui doivent réprimer les abus de cette liberté » (Art 8). Il semble, à prendre ce texte à la lettre, que la Charte ne permettait qu'une législation répressive de la presse et non une législation préventive.

(1) Dalloz, Répertoire Compétence criminelle n^o 115 et suivants.

La Charte proclamait ensuite le principe de l'inviolabilité des propriétés (art. 9 et 10.) et de toutes les propriétés même celles dites nationales.

L'article 11 était ainsi conçu : « Toutes les recherches des opinions et votes émis jusqu'à la Restauration sont interdites. Le même oubli est commandé aux tribunaux et aux citoyens ». Par cet article la Restauration voulait affirmer son caractère de régime de réconciliation. L'interdiction portée par la première phrase de cet article était adressée au Parlement puisque la seconde spécifiait les tribunaux et les citoyens. Nous nous trouvons donc en présence de l'affirmation implicite de la supériorité du pouvoir constituant sur le pouvoir législatif. La loi du 12 février 1816 (dite loi d'amnistie) ne respecta pas avec un scrupule absolu cette prescription d'oubli de la Charte.

L'article 12 proclamait l'abolition de la conscription. La Restauration se présentait ainsi à la France, fatiguée par les guerres, comme le gouvernement de la paix. On pouvait croire qu'il n'y aurait comme soldats que des volontaires. Mais les nécessités de la défense nationale obligèrent à revenir au système des appels.

Si on jette un coup d'œil d'ensemble sur ces dispositions on voit se dégager une contradiction entre les

apparences et la réalité. L'appareil extérieur de la Charte est emprunté à l'ancien régime et au pouvoir absolu. Le langage est féodal ; le roi *octroie gracieusement une Charte à ses peuples* comme il en octroyait aux communes avant la Révolution ; les Chambres sont admises à *supplier* le roi de déposer un projet de loi ; le cérémonial accentuera encore cette situation élevée de la royauté et au contraire l'abaissement de la Chambre élue ; aux séances royales, tandis que le roi *invitera* les Pairs à s'asseoir, ce n'est que le chancelier qui, au nom du roi, adressera aux députés la *permission* de faire de même (1).

La réalité est toute autre ; la Charte octroyée ne pouvait pas ne pas être octroyée. Elle était la condition *sine qua non* du retour des Bourbons, la royauté n'était plus la forme sociale unique. En face d'elle s'en étaient créés d'autres qu'elle ne pouvait pas méconnaître. Aussi sous la forme autoritaire de « l'octroi » furent réalisées des concessions vraiment libérales. La Chambre des Députés, qui marche la dernière dans les cérémonies, tient la première place dans la réalité du pouvoir. Par le régime parlementaire elle

(1) Cf. La séance du 4 novembre 1816. Archives parlementaires, 2^a sér., t. XXVII, p. 71.

se rend maîtresse du sort des ministres, et par là même du gouvernement.

Il convient, toutefois, de bien mettre les choses au point et de ne pas oublier que cette Chambre des Députés était choisie parmi moins de 20.000 éligibles par environ 80.000 électeurs. C'était, à cette époque, les propriétaires riches qui détenaient la plus grande force sociale : et la Charte organisait l'équilibre entre cette force sociale nouvelle et les forces sociales anciennes : l'aristocratie, représentée à la Chambre des Pairs, et la monarchie.



CHAPITRE PREMIER

L'Electorat pour la Chambre des Députés

La nature d'un gouvernement varie avec sa législation électorale ; c'est pourquoi Montesquieu place au premier rang des lois fondamentales celles qui ont pour but de déterminer à qui doit appartenir le droit de suffrage.

La Charte se bornait à poser les bases de la législation électorale : elle avait établi des conditions d'âge et de cens pour l'électorat et l'éligibilité, elle semblait fixer l'ordre des députés, elle avait décidé le mode de renouvellement de la Chambre élective. Mais bien des points restaient encore à régler. En outre, les dispositions de la Charte pouvaient être diversement interprétées. Comment l'ont-elles été en pratique ? Au point de vue politique, la législation électorale a oscillé suivant que l'emportaient l'un ou l'autre des deux courants, ultra-royaliste ou libéral, qui essayaient d'influer sur la politique de Louis XVIII, et entre lesquels, le roi, tant par politique que par tendance naturelle de son tempérament modéré, essayait de garder le juste milieu.

Ordonnance du 13 juillet 1815. — La Chambre de 1814 n'était autre que le Corps Législatif de l'Empire. Pendant les Cent-Jours cet ancien Corps Législatif qui était devenu avec Louis XVIII Chambre des Députés, prit le titre de Chambre des Représentants. Après Waterloo, il était difficile à la Chambre des Représentants de subir une nouvelle métamorphose et de redevenir Chambre des Députés. Ce n'est pas qu'elle eût spontanément reculé devant cette nouvelle palinodie, mais Louis XVIII ne pouvait l'encourager et la consacrer, attendu que cette Chambre des Représentants avait dirigé contre sa politique pendant les Cent-Jours quelques manifestations hostiles. Il s'en débarrassa par l'ordonnance de dissolution du 13 Juillet 1815.

Il fallait donc convoquer une nouvelle Chambre. Mais la Charte ne réglait pas les élections déclarant que ce devait être l'objet d'une loi. Or une loi ne pouvait être faite puisqu'il n'y avait pas de Chambre des députés. On se trouvait dans un cercle vicieux. Louis XVIII en sortit par l'ordonnance même du 13 Juillet 1815.

Comme il fallait parer au plus pressé, Louis XVIII devait utiliser les organismes existant en fait ; c'étaient les collèges électoraux établis par le sénatus-consulte du 16 thermidor an X.

Les collèges électoraux étaient de deux catégories ; les collèges électoraux d'arrondissement, composés de 120 à 200 membres, et les collèges électoraux de département composés de 200 à 300 membres. Leurs membres étaient nommés *à vie* par les assemblées de

canton, composées de tous les citoyens domiciliés dans le canton et inscrits sur la liste communale d'arrondissement. Le premier consul pouvait ajouter à ces deux collèges, à telle époque qu'il lui plairait de choisir, un certain nombre de membres pris parmi les membres de la légion d'honneur ou parmi les citoyens ayant rendu des services (art. 27 du sénatus-consulte). Les membres des collèges électoraux des départements étaient choisis parmi les six cents citoyens les plus imposés du département.

Le rôle de ces collèges était primitivement de présenter des candidats parmi lesquels le Premier Consul ou le Sénat devaient choisir les membres des corps législatifs ou administratifs.

Ces collèges électoraux furent maintenus par l'Acte additionnel aux constitutions de l'Empire du 22 Avril 1815, mais leurs fonctions furent une première fois modifiées. Ces collèges éalisaient directement un certain nombre de représentants (art. 27).

L'ordonnance du 13 Juillet 1815 modifia encore leurs fonctions. Les collèges de département, seuls, auraient le droit d'élire les députés, ceux-ci devant être pris pour moitié au moins parmi les candidats désignés par les collèges d'arrondissement. En outre, par diverses dérogations aux dispositions de la Charte l'âge de l'électorat était abaissé de 30 à 21 ans, celui de l'éligibilité de 40 à 25 ans et le nombre de députés porté de 258 à 402. D'après le préambule de l'ordonnance ces dispositions n'avaient du reste qu'un caractère provisoire et le pouvoir législatif devait statuer sur la loi des élections. Il y avait dans cette ordon-

nance une double atteinte à la Charte. D'abord la constitution électorale était fixée par une ordonnance au lieu de l'être par une loi ; cette atteinte était obligée d'une façon absolue par la nécessité. Ensuite cette ordonnance portait à la Charte des modifications inspirées par de simples considérations d'opportunité.

Les élections qui suivirent conformément à cette ordonnance donnèrent la fameuse « Chambre introuvable ». Ce n'était pas à elle qu'il devait appartenir d'élaborer la législation électorale de la Restauration.

Le projet de M. de Vaublanc — Le duc de Richelieu, chef du ministère, se consacrait exclusivement à l'évacuation du territoire et au rétablissement de l'ordre à l'intérieur. Quant à la loi électorale, les questions de cet ordre lui étant peu familières, il s'en remettait à son ministre de l'intérieur M. de Vaublanc, ancien membre de la législature et ancien préfet de l'Empire. Le 28 décembre, M. de Vaublanc présenta un projet de loi dont les dispositions étaient les suivantes : Dans chaque canton il y avait un collège composé 1° des 60 plus imposés ; 2° des membres du Conseil d'arrondissement domiciliés dans le canton ; 3° des présidents des tribunaux de 1^{re} instance et des procureurs du roi ; 4° des présidents des tribunaux et des chambres de commerce, des présidents des chambres consultatives des arts et manufactures et des conseils de prud'hommes ; 5° des juges de paix ; 6° des maires des communes du canton ; 7° des vicaires généraux ; 8° des curés desservants du canton ; 9° des ministres des autres cultes chrétiens ; 10° des recteurs et inspecteurs

d'académie, des doyens des facultés et des proviseurs des collèges royaux ; 11° des membres des conseils et des administrateurs des hôpitaux et hospices.

Ce collège, se réunissant au chef-lieu de canton, nommait les électeurs du département et présentait à la nomination du roi des candidats pour le conseil général du département et pour le conseil d'arrondissement.

Il y avait dans chaque département un collège de cent cinquante à deux cents membres composé 1° des archevêques et évêques ; 2° des 60 plus imposés dans les contributions directes du département, et des dix plus imposés parmi les négociants et les manufacturiers ; 3° des membres du conseil général du département ; 4° des présidents des consistoires généraux ; 5° des présidents des cours royales, des procureurs généraux, des électeurs nommés par les collèges de canton.

Contrairement à deux articles de la Charte les députés pouvaient être élus à vingt-cinq ans et leur nombre était porté à 400. Leurs fonctions étaient gratuites.

Ce projet bizarre et monstrueux n'avait pour but que d'instituer un simulacre d'élection et d'établir l'omnipotence de l'administration. M. de Vaublanc le proclamait d'ailleurs en termes peu ambigus dans l'exposé des motifs : « Dans un gouvernement monarchique, disait-il, tous les pouvoirs doivent être subordonnés et dépendants... Or, quel pouvoir plus important que le pouvoir électoral ? Quel pouvoir dont l'abus pourrait devenir plus dangereux pour la cou-

ronne par la grande influence qu'il exerce sur la nation ?... Il faut donc que ce pouvoir soit subordonné et dépendant ». L'exposé des motifs examinait ensuite plusieurs systèmes électoraux, et les repoussait comme « n'étant pas assez sous l'influence du pouvoir suprême ». En adjoignant au contraire aux plus imposés plusieurs classes de fonctionnaires ainsi que les curés et desservants ce danger disparaissait. « Si vous pouviez former un vœu sur les choix, disait-il, il serait bon qu'ils portassent une collection d'hommes aussi recommandables. Pourquoi donc ne pas former ces choix tout de suite tels qu'on désirerait qu'ils fussent formés ».

Le projet de M. de Vaublanc contenait plusieurs atteintes directes à la Charte. D'abord il la violait ouvertement dans son esprit ; il n'instituait, en effet, qu'un simulacre de régime représentatif. Mais, en outre, il la méconnaissait dans sa lettre. D'abord il ne donnait pas le droit de vote à tous les contribuables de 300 fr. Il est vrai que nous rencontrerons dans la suite la thèse en vertu de laquelle tous les contribuables de 300 fr. n'ont pas un droit véritable à être électeurs ; Ensuite il donnait le droit de vote à des citoyens ne payant pas le cens exigé par la Charte ce qui était une violation directe du texte fondamental ; enfin il abaissait l'âge de l'éligibilité et modifiait le nombre des députés.

Ces diverses inconstitutionnalités ne furent cependant pas la cause principale de l'accueil plus que froid que reçut le projet à la Chambre introuvable. Le vice capital qu'on lui reprochait c'était de mettre l'élection

dans la main de l'administration, ce à quoi les ultra-royalistes ne pouvaient consentir puisque l'administration n'était pas ultra-royaliste.

On vit alors ce spectacle au premier abord paradoxal des ultra-royalistes tels que M. de la Bourdonnaie défendant les principes véritables du gouvernement représentatif, se faisant les champions d'idées presque démocratiques alors que les modérés et les libéraux, les doctrinaires, se rattachaient à un système dans lequel le gouvernement devait avoir la haute main et ne laissait aux chambres qu'un pouvoir purement consultatif.

La commission de la Chambre qui comprenait quelques membres notables de la majorité tels que Piet de Bouville, Clausel de Coussergues et qui choisit comme rapporteur du contre-projet M. de Villele, proposait que les élections eussent lieu à deux degrés. Devaient être électeurs du premier degré et se réunir en assemblée cantonale tous les citoyens âgés de 25 ans payant 50 fr. de contributions directes. Ces assemblées cantonales devaient avoir un double rôle : 1^o elles devaient présenter au roi des candidats pour les conseils d'arrondissement ; 2^o elles devaient choisir les électeurs des départements pour les élections législatives. Ces électeurs, pour satisfaire un vœu de la Charte, devaient être choisis parmi les citoyens payant au moins 300 fr. de contributions directes mais âgés seulement de 25 ans alors que la Charte en exigeait 30.

Les collèges électoraux de département devaient comprendre de cent cinquante à trois cents électeurs selon le nombre de députés à élire. Ils devaient pré-

senter au roi des candidats pour les conseils généraux de départements et élire les députés.

Pourquoi les ultra-royalistes proposaient-ils cette complication des deux degrés et l'intervention des petits contribuables alors qu'il eut été si simple de faire élire directement les députés par les citoyens que la Charte déclarait aptes au droit électoral c'est-à-dire par les citoyens payant 300 fr. de contributions directes et âgés de trente ans ? Le motif apparent, le prétexte indiqué, était que ce système malgré son apparente simplicité et la facilité de l'exécution, avait paru à la commission injuste, entâché de privilège et ouvert à la vénalité. Mais le véritable motif c'est que les contribuables de 300 fr. représentaient la bourgeoisie aisée, ouverte à ces idées libérales qu'avait en horreur la majorité ultra-royaliste. Les petits contribuables au contraire étaient encore sous l'influence de gros propriétaires fonciers, lesquels étaient tout acquis aux idées réactionnaires. Il y eut même des surenchères : La Bourdonnaie demandait que les cens du premier degré fussent abaissés à 30 fr., Corbière à 25 fr.

C'est par une tactique analogue que, sous la Monarchie de Juillet, les légitimistes réclameront le suffrage universel et le plébiscite pour les revisions constitutionnelles.

C'était aussi dans l'intérêt des idées réactionnaires que, pour la circonstance, les ultra-royalistes soutinrent le principe du régime représentatif, tandis que Royer-Collard niait l'idée de représentation, et que M. de Serre se rattachait au principe d'un gouverne-

ment représentatif ouvertement organisé en vue de l'influence avouée et régulière du pouvoir monarchique sur les assemblées. Ainsi, les libéraux parlaient le langage ultra-réactionnaire et les ultra-royalistes le langage libéral.

Le gouvernement s'abstint de combattre ouvertement le contre-projet de la commission, qui fut voté par la Chambre des Députés et transmis par le gouvernement à la Chambre des Pairs sur le même plan que son propre projet. La Chambre Haute arrêta d'ailleurs le contre-projet et, d'accord avec elle, le roi prononça la dissolution de la Chambre introuvable.

L'ordonnance du 3 septembre 1816 qui prononçait la dissolution servait en même temps de règlement provisoire aux élections.

Par cette ordonnance, la seconde qui intervenait en matière électorale, on se rapprochait de la Charte ; l'âge de l'électorat était de nouveau fixé à trente ans, celui de l'éligibilité à quarante et le nombre des députés à 258. Mais ce qui donnait à notre point de vue une importance particulière à cette ordonnance, c'était le retour aux dispositions de la Charte et la proclamation que l'acte constitutionnel ne pouvait pas être modifié. Certaines dispositions de l'ordonnance de 1815 portant que diverses parties de la Charte seraient soumises à la révision du pouvoir législatif étaient annulées et la tâche de l'Assemblée qui aurait à statuer sur une loi électorale singulièrement simplifiée.

Les ultra-royalistes avaient payé leur hardiesse par la dissolution de la Chambre introuvable. D'ailleurs Louis XVIII qui dans sa première ordonnance avait

annoncé qu'il proposerait de nombreux changements à la Charte n'en proposa aucun à cette législature. Dans le discours d'ouverture il avait fait ressortir « à côté de l'avantage d'améliorer, le danger d'innover ». Dans l'ordonnance de dissolution du 5 septembre 1816 il annonçait qu'aucun changement ne serait fait à la Charte.

En outre, toutes les dispositions provisoires apportées par l'ordonnance du 13 juillet 1815 tombaient d'elles-mêmes, elles ne devaient subsister en effet que si elles étaient ratifiées par les trois facteurs de la loi, cette ratification n'ayant pas été donnée les modifications disparaissaient. Il faut ajouter que Louis XVIII éclairé par les esprits libéraux avait vu le danger de ces modifications. Désormais, non seulement il s'abstiendra de porter lui-même des modifications à la Charte, mais encore il n'en proposera aux chambres que lorsqu'il y sera contraint par les circonstances. En déclarant que la Charte ne serait pas révisée, le roi désavouait implicitement les projets contre-révolutionnaires qui depuis un an agitaient et révolutionnaient la France.

Dans la Chambre qui suivit l'ordonnance du 5 septembre, le parti ultra-royaliste était singulièrement affaibli. Les élections avaient marqué une légère victoire des idées modérées. La première préoccupation de la nouvelle législature fut de maintenir la Charte et le régime constitutionnel qu'elle garantissait. Cette préoccupation apparaît d'une façon frappante dans la loi électorale du 5 février 1817.

Dans cette loi le roi et les Chambres s'ingénièrent en effet à ne pas sortir du cadre de la Charte.

D'après l'article 40 de la Charte, pour être électeur il fallait avoir trente ans et payer trois cents francs de contributions directes. On pouvait discuter sur la question de savoir si *tous* les citoyens réunissant ces deux conditions devaient être électeurs, ou si seulement les électeurs devaient être pris dans cette catégorie de citoyens. On s'arrêta à l'interprétation qui ne pouvait donner lieu à aucun reproche d'inconstitutionnalité, c'est-à-dire à la première ; tous les citoyens déclarés par la Charte capables d'être électeurs furent électeurs.

L'article 40 ne spécifiait pas si tous les électeurs devaient avoir des droits égaux. Comme il ne prévoyait aucune inégalité, la législation évita d'en admettre, tous les électeurs furent égaux. La Charte ne précisait pas davantage si ces électeurs exerceraient directement leur droit ou s'ils devraient se borner à désigner un certain nombre d'entre eux qui choisirait les députés. La Charte n'établissant pas les deux degrés, le législateur se maintint à l'élection directe. C'était la première fois sous la Restauration que les élections devaient avoir lieu à un seul degré.

L'article 38 de la Charte disait que pour « être admis dans la Chambre » un député devait être âgé de quarante ans et payer 1,000 francs de contributions directes. La loi de 1817 maintint ces exigences en spécifiant seulement qu'il ne suffisait pas que ces conditions fussent réalisées au jour de la vérification des pouvoirs mais à celui de l'élection, ce qui était

peut-être contraire à la lettre de la Charte. Les expressions « Aucun député ne peut être admis dans la Chambre s'il n'est... etc., » semblent, en effet, se rapporter plutôt à la vérification des pouvoirs qu'à l'élection.

La Charte parlait des « députés de département », La loi décida que l'élection aurait lieu par département, par un seul collège réuni au chef-lieu.

La loi respectait les dispositions de la Charte portant expressément que la Chambre des Députés serait élue pour cinq ans et se renouvellerait annuellement par cinquièmes.

Il est inutile d'ajouter que ce respect scrupuleux de la Charte servait des intérêts de parti. C'était le parti modéré, c'est-à-dire la bourgeoisie aisée, qui avait fait la loi de 1817. S'il avait établi l'égalité des électeurs, s'il avait supprimé la distinction entre deux collèges dont l'un comprendrait les plus forts imposés, c'était afin de noyer dans la masse des électeurs à 300 francs l'influence des riches propriétaires tout dévoués aux idées ultra-royalistes. Et même l'établissement d'un seul collège au chef-lieu avait pour résultat, sinon pour but, d'enlever aux grands propriétaires leur influence sur les autres électeurs, en les transplantant dans un autre milieu que celui qu'ils pouvaient naturellement dominer. Sans vouloir aller jusqu'à désirer le succès des libéraux que l'on considérait alors comme les continuateurs de la Révolution, le ministère voulait se débarrasser des ultra-royalistes; il comptait que les contribuables à 300 francs seraient purement et simplement des royalistes, c'est-à-dire

des hommes professant un égal amour pour le roi et pour la Charte. La loi de 1817 était dirigée principalement contre les ultra-royalistes dont les excès *avaient compromis* la royauté. Aussi les ultra-royalistes l'attaquèrent-ils avec violence. Les résultats, d'ailleurs, dépassèrent les espérances des auteurs de la loi.

Le premier renouvellement partiel de la Chambre de 1817 donna au parti royaliste une alarme très chaude. On put craindre un moment, à Paris, que la liste ministérielle ne fut complètement battue et remplacée par la liste des Indépendants qui comprenait : Laffitte, La Fayette, Manuel, Casimir-Périer, Benjamin Constant, Delessert, de Thiars et Gilbert Desvoisins. Laffitte seul avait été élu au premier tour de scrutin. Ce ne fut que grâce à l'énergique intervention du ministère après le premier tour de scrutin que la liste libérale ne passa pas toute entière : Delessert et Casimir-Périer furent seuls définitivement élus. A Evreux, Bignon et Dupont de l'Eure passèrent contre les candidats ministériels, à Dijon le marquis de Chamvelin, libéral, et Hernoux, maire pendant les Cent-Jours, l'emportèrent. Ainsi si l'opposition ultra-royaliste perdait quelques sièges ils étaient gagnés non par des royalistes mais par des « Indépendants ».

L'élection de 1818 marqua un progrès considérable du parti libéral. Benjamin Constant n'échoua encore que grâce aux plus énergiques efforts de l'administration et par 3.740 voix contre 3.827. Manuel fut élu dans la Vendée avec deux autres candiats de la même opinion ; il fut même élu une seconde fois dans le Finistère ; Camille Jordan fut élu à Lyon ; enfin et

surtout la Sarthe avait choisi La Fayette pour un de ses représentants.

Sans doute, ces résultats ne changeaient pas la majorité de la Chambre, mais ils marquaient que le déclin de l'opposition ultra-royaliste était compensé par la marche ascendante d'un autre parti dont l'attachement à la monarchie légitime n'était pas inébranlable.

Le succès de La Fayette était une arme pour les ultra-royalistes contre la loi de 1817 ; le succès d'un adversaire leur rendit courage. Ils engagèrent la bataille d'une façon fort habile. Ce ne fut pas un des leurs qui prit les devants : mais un de leurs auxiliaires, que son passé, semblait-il, devait préserver du soupçon d'hostilité à la Charte et au régime constitutionnel. Le 20 février 1819, Barthélemy, ancien membre du Directoire, devenu marquis de Barthélemy et membre de la Chambre des Pairs, déposait devant cette Chambre une proposition tendant à ce que la Chambre des Pairs prit une résolution en vertu de laquelle le roi serait humblement supplié de présenter un projet de loi qui fasse éprouver à l'organisation des collèges électoraux les modifications dont la nécessité peut paraître indispensable (1).

On le voit, la proposition Barthélemy était absolument vague. Le roi ne pouvait, semble-t-il, comme faisait remarquer Lally-Tollendal, savoir ce qu'on lui demandait et les Pairs ne pouvaient deviner ce qu'ils

(1) Arch. parl., 2^e sér., t. XXIII, p. 35.

avaient à demander. Toutefois, le ministère, lui, ne pouvait s'y tromper ; il n'eut pas de peine à comprendre que c'était contre lui que la proposition était dirigée et qu'elle avait pour but de restaurer, au détriment des royalistes modérés, le gouvernement des ultra-royalistes. M. Descazes la combattit immédiatement. A la séance du 26 février 1819, le marquis de Barthélemy développa sa proposition, Il indiquait plusieurs vices de la loi de 1817 et notamment celui d'admettre comme électeurs indistinctement tous les citoyens payant 300 francs de contributions directes, alors que seuls les propriétaires de maisons et de terres constituent la force réelle des nations. C'était la manifestation officielle de la méfiance contre le commerce que l'on considérait, avec raison d'ailleurs, comme favorable aux idées libérales. Le 2 mars 1819, par 93 voix contre 55, la Chambre des Pairs adoptait la proposition Barthélemy. C'était un premier échec pour le ministère. Deux jours après, à la séance du 4 mars 1819, la même majorité rejetait, sous le prétexte d'inconstitutionnalité, le projet Louis sur l'année financière par 93 voix contre 54. Il était évident que la question politique et ministérielle était seule en jeu dans ces votes ; mais le roi se décida à prendre une mesure énergique. Contre la majorité ultra-royaliste de la Chambre introuvable il avait rendu l'ordonnance du 5 septembre 1816, il baissa la majorité ultra-royaliste de la Chambre par une fournée de soixante pairs. L'« ultracisme » semblait battu. Mais de nouveaux événements vinrent lui rendre courage ; et ces événements, c'étaient précisément les succès du parti qui

lui était le plus diamétralement opposé sur l'échiquier politique au troisième renouvellement partiel de septembre 1819. A ce renouvellement, la gauche se trouva renforcée de près de vingt-cinq membres, tandis que le centre ministériel en perdait dix ou douze. Quant à la droite, sur dix-huit de ses membres soumis à la réélection, il en rentrait seulement cinq et tous ses candidats favoris, un seul excepté, M. de Castelbajac, avaient échoué ; encore M. de Castelbajac n'était-il passé qu'au troisième tour et à quatre voix de majorité. Parmi les nouveaux élus, on remarquait le général Demarcay et le général Foy.

Ces succès libéraux seront un des griefs ouvertement articulés contre la loi de 1817 et en faveur de la loi du double vote. « La loi de 1817, disait le rapporteur, n'a pas prévu que, fille de la légitimité, elle en deviendrait la plus redoutable adversaire et que, compromettant la dynastie, elle exposerait ainsi la liberté publique et peut-être la Patrie elle-même. Déjà, nous avons vu disparaître de cette enceinte, en vertu de tels arrêts, bien des hommes que recommandaient une longue suite de services, des vertus et des talents incontestables associés à l'horreur du despotisme et à l'amour d'une sage liberté ». La loi du 5 février 1817 est ainsi devenue, d'après le parti conservateur, « un instrument d'exclusion » (1).

Les ultras exagéraient d'ailleurs l'importance de leurs échecs. Ils représentaient les libéraux comme

(126) mai 1820, Arch. parl. 2^e sér. t. XXVIII p. 122. Cf. Wendel, 26 mai 1820, *ibid* p. 713.

des sortes d'anarchistes : « Quand un grand péril menace l'Etat, disait Lainé, le devoir de le conjurer sert de justification ! » Le reproche était assez difficile à admettre contre des députés choisis entre des éligibles dont les moins riches payaient 1.000 francs de contributions directes, par des électeurs dont les plus pauvres payaient 300 francs. Les ultras exagéraient aussi le caractère rebelle du corps électoral : sur 156 députés sortis des renouvellements partiels il y avait 70 fonctionnaires, d'autre part, 56 avaient reçu du trône une sorte de caractère de candidats officiels : ils avaient été nommés présidents des collèges électoraux. Peut-on d'autre part faire grief à la loi de 1817 de l'indignité de son choix puisque 5 députés ministres en sortaient (1).

L'émotion causée par les succès libéraux se fut peut-être calmée si le département de l'Isère n'avait fait un choix qui ralluma toutes les passions et remplit d'une terreur plutôt simulée que réelle les partis réactionnaires. L'ancien évêque de Blois, membre de la Convention, au moment de la condamnation de Louis XVI, l'ancien sénateur de l'Empire devenu l'abbé Grégoire, avait été élu député de l'Isère. Cette élection produisit une émotion considérable et elle était évidemment destinée à la produire. Le succès de Grégoire fut dû en partie à 70 voix ultra-royalistes, ce devait être la goutte d'eau destinée à faire déborder le vase et à perdre le ministère. Elle devint un des plus

(1) Laisné de Villévesque 18 mai 1820. Arch. parl. 2 sér. t. XXVII p. 692 ; Guitard, 19 mai *ibid.* p. 713.

graves arguments et des plus souvent employés contre la loi de 1817 : « La loi de 1817 a amené dans cette enceinte un prêtre régicide, disait M. de Castelbajac ; est-elle compatible avec la Charte ? » M. Decazes disait, dans l'exposé des motifs : « La France a repoussé d'un cri unanime cette expression d'une opinion régicide qui lui faisait horreur, l'Europe n'a pu comprendre ou un tel excès de délire, ou un tel excès de crime. — Mais la sagesse du roi a rassuré et l'Europe, et la France ; en faisant connaître qu'il avait mesuré le mal, il a montré sa volonté ferme d'y apporter par votre concours le remède que réclament tous les amis du trône et des libertés publiques. »

Les orateurs ultra-royalistes varièrent les formules pour exprimer leur extrême indignation :

M. de Castelbajac : « L'opinion publique s'est indignée en voyant porter dans le sanctuaire des lois le nom d'un homme qui outrageait à la fois et la France et le trône. »

M. de Bonald : « Un scandale qui a outragé à la fois la société dans la personne de son chef, les mœurs publiques et la nature elle-même, a été l'occasion de la proposition royale qui a soumis à votre révision la loi des élections. »

Le comte Cornudet, adversaire de la loi du double vote déplore l'élection de Grégoire sans le nommer : « Je me hâte de reconnaître que l'un des collègues a violé, dans une de ses élections, la première convenance publique, le devoir absolu du sentiment pour tout Français envers le roi et son auguste monarchie. Le

cœur des zélateurs éclairés des libertés publiques en a été attristé (1), »

Cette émotion, avons-nous dit, était plus feinte que réelle : car Grégoire, en effet, n'avait pas voté la mort de Louis XVI ; il était absent au moment du jugement du roi. Il n'était donc pas à proprement parler régicide. S'il l'était, il ne l'était que d'intention. Mais alors même qu'il leût été, on n'aurait pas dû oublier que quelques années auparavant le roi Louis XVIII avait appelé auprès de lui comme ministre un homme qui avait formellement voté la mort de son frère : Fouché était un véritable régicide et dut, à ce titre, quitter en 1816 le territoire de la France.

Cependant Louis XVIII dut céder, et, dans le discours du trône du 29 novembre 1819, il annonçait des changements à la Charte : « Le moment est venu, disait-il, de fortifier la Chambre des députés et de la soustraire à l'action annuelle des partis en lui assurant une durée plus conforme aux intérêts de l'ordre public et à la considération extérieure de l'Etat.. »

Louis XVIII ne manquait pas de reconnaître que ces changements ne pouvaient être réalisés sans atteinte portée à la Charte : « Fondateur de cette Charte à laquelle sont invariablement liées les destinées de mon peuple et de ma famille, j'ai senti que s'il est une amélioration qu'exigent ces grands intérêts, aussi bien que le maintien de nos libertés et qui ne modifierait quelques formes réglementaires de la Charte que pour

(1) C. P. 27 juin 1820. Arch, parl. 2^e sér. t. XXIX p. 12,

mieux assurer sa puissance et son action, il m'appartient de la proposer. »

Toutefois les changements annoncés par le roi étaient modestes, ils se bornaient à la substitution du renouvellement intégral au renouvellement partiel ; ainsi on était sûr de conserver pendant cinq ans la majorité royaliste qu'ébréchaient annuellement les succès libéraux. Il n'y avait pas autre chose dans le discours royal ; aucune modification n'était annoncée aux conditions d'âge, d'éligibilité, à la constitution des collèges.

Le double vote. — Cependant M. de Serres avait préparé un projet ayant pour but d'introduire dans la loi électorale la prédominance de l'élément aristocratique qui lui faisait défaut. Pour cela il établissait dans chaque département des collèges électoraux d'arrondissement qui se composant de tous les Français âgés de trente ans et payant 200 francs de contributions directes élisaient un député. Les collèges supérieurs, qui comprenaient les électeurs âgés de 30 ans et payant 400 francs de contributions directes nommaient de leur côté un certain nombre de représentants ; les membres des collèges de département votaient aussi dans les collèges d'arrondissement. C'était bien distinguer entre les électeurs et faire une place plus grande aux plus forts censitaires. Le nombre des députés était en outre porté à 440. Les conditions d'éligibilité prescrites par la Charte étaient modifiées et rendues plus faciles ; l'âge était réduit à 30 ans et le cens exigé à 600 francs d'impôts directs.

Enfin les députés étaient élus pour sept ans et le renouvellement de la Chambre devait être intégral. Mais l'opposition ultra royaliste combattit ce projet par opposition au ministère : la gauche était opposée au principe du double vote.

Le projet de Serres ne fut pas soumis aux Chambres mais il exerça une grande influence, et, notamment, le principe du double vote qu'il avait mis en avant subsista.

Premier projet de M. Decazes. — Le cabinet qui succéda au cabinet de Serres, le cabinet Decazes copia ce projet dans ses grandes lignes. Il maintenait les collèges d'arrondissement et les collèges départementaux, mais au lieu de nommer séparément leurs députés ils devaient les choisir parmi des candidats qu'ils se seraient mutuellement présentés.

Ce projet ne fut pas présenté devant l'opposition dont le menaçait la droite.

Deuxième projet de M. Decazes. — Un autre projet fut rédigé par le ministère Decazes. Ce projet maintenait encore les deux collèges. Mais les membres du collège de département étaient élus par les membres des collèges d'arrondissement, c'est-à-dire par tous les contribuables de 300 francs parmi les contribuables de 1000 francs au nombre de 100 à 600. Ils élisaient chacun de leur côté : les collèges d'arrondissement 250 députés, les collèges de département 172. Le nombre des membres de la Chambre était donc porté à 430.

Le 12 février, M. Ravez, qui présidait la Chambre, lui avait annoncé que le 14 elle entendrait une communication du gouvernement. Cette déclaration avait produit une « sensation vive et prolongée » ; on sentait qu'on touchait au moment décisif. Mais la veille, le 13 au soir, le duc de Berry était assassiné. C'était le seul fils du comte d'Artois qui fut en état d'assurer la perpétuité de la branche aînée ; c'est pour cela d'ailleurs que l'assassin Louvel l'avait choisi pour sa victime.

Le crime de Louvel fût avec l'élection de Grégoire un des arguments le plus souvent invoqué contre la loi électorale de 1817 : « La loi disait M. de Bonald, est devenue funeste comme le lieu où notre infortuné prince a été frappé. Elle a donné une représentation à cette opinion qui crée des Louvel » (1).

La réaction déjà menaçante devait devenir irrésistible. L'extrême droite présenta le crime comme les conséquences de la politique libérale du duc Decazes ; Clausel de Coussergue déposa une demande de mise en accusation contre Decazes « comme complice de l'assassinat de Monseigneur le duc de Berry ». Chateaubriand devait être d'une aussi criante injustice et d'une aussi manifeste mauvaise foi dans sa parole célèbre « le pied lui a glissé dans le sang ».

Cette réaction qui se traduisit par diverses lois d'exception eut pour conséquence la retraite de Decazes remplacé au ministère de l'Intérieur par

(1) Bonald, 16 Mai 1820, *Arch. parl.* 2^e ser. t. XXII, p. 624.

Siméon et à la Présidence du Conseil par le duc de Richelieu qui ne prit pas de portefeuille.

La droite avait admis un moment le dernier projet de loi électorale, mais maintenant que l'assassinat du duc de Berry avait créé un courant qui semblait lui être favorable elle manifestait d'autres exigences demandant des mesures plus propres encore à assurer sa prépondérance. — La gauche, d'autre part, était opposée au système aristocratique des deux collèges. Le ministère retira le projet. Le roi ayant exclusivement l'initiative, les Chambres se trouvaient dessaisies.

Projet Siméon. — Le 17 avril 1820 le ministre de l'intérieur, Siméon, présentait un autre projet. D'après l'exposé des motifs ce projet avait sur le précédent l'avantage d'être en tous points conforme à la Charte. Aucune modification n'était, en effet, apportée aux conditions d'électorat ou d'éligibilité. Le projet, comme d'ailleurs tous ceux qui l'avaient précédé, maintenait le système de deux collèges d'arrondissement et de département ; il en modifiait seulement la composition et les attributions.

Les collèges d'arrondissement devaient comprendre tous les contribuables de 300 francs, âgés de 30 ans. Le collège de chaque département devait se composer des électeurs les plus imposés. Leur nombre devait égaler le cinquième de la totalité des électeurs sans qu'il puisse cependant être au-dessous de 100 ni excéder 600, sauf dans le département de la Seine où il devait se composer de 800 membres.

C'était au collège de département seul qu'il appar-

tenait de nommer les députés mais il ne pouvait les choisir que parmi les candidats qui lui étaient présentés par les collèges d'arrondissement.

Chaque collège d'arrondissement devait désigner un nombre de candidats égal au nombre de députés à élire dans l'ensemble du département.

Dans un département qui avait trois députés et quatre arrondissements les collèges d'arrondissement fixaient leur choix sur 12 éligibles et les collèges de département forcés d'élire parmi ces douze candidats ne pouvaient envoyer à la Chambre que des candidats ayant obtenu et reçu la candidature du plus grand nombre des électeurs de leur arrondissement y joignaient l'assentiment des électeurs les plus imposés (1).

Par cette combinaison le ministère se flattait de concilier la grande et la petite propriété : « Ainsi le concours des petits propriétaires qui sont les plus nombreux, ne rendra pas inutile celui des grands propriétaires ». Le projet rétablissait en somme les cadres et les apparences extérieures du système en vigueur antérieurement à la loi de 1817 ; mais les collèges de département antérieurs à cette loi avaient la faculté de choisir la moitié des députés en dehors des candidats qui leur étaient présentés par les collèges d'arrondissement.

Ce projet prenait des précautions pour que les collè-

(1) Exposé des motifs lu par Siméon à la Chambre des Députés le 17 avril 1820, t. XXVII, p. 249.

ges les plus démocratiques ou plutôt les moins aristocratiques ne forçassent pas la main aux collèges aristocratiques. On prévoyait en effet la fraude suivante : tous les collèges d'arrondissement auraient pu s'entendre pour faire porter leur choix sur les mêmes candidats ; en sorte que le collège de département se serait trouvé en présence d'un nombre de candidats éligibles strictement égal au nombre de députés à élire. La liberté du choix des grands propriétaires eût été ainsi complètement annihilée. Aussi le projet décidait-il qu'un éligible ne pouvait être proclamé candidat que dans un seul arrondissement ; au cas où deux arrondissements l'auraient choisi il ne serait légalement candidat que dans celui où il aurait obtenu le plus grand nombre de voix. Présenté le 17 avril le projet fut l'objet d'un rapport de M. Lainé le 16 mai 1820. Benjamin Constant fit ressortir dans la même séance la précipitation avec laquelle le projet avait traversé la commission.

L'annonce de ce projet souleva, non seulement dans les Chambres mais surtout dans le public une vive émotion ; des troubles eurent lieu dans les rues et les députés furent souvent outragés en se rendant au palais de leurs séances. Toute la séance du 5 juin fut employée à délibérer sur la protection des députés contre ces manifestations ; le 7, le 8 et le 10 juin, les discussions commencèrent à ce sujet. Ce n'est pas seulement Paris qui fut le théâtre de cette agitation ; elle gagna également la province, le projet de loi souleva des troubles, notamment à Lyon et à Grenoble, dans le collège électoral de l'abbé Grégoire.

Cette émotion gagna naturellement les Chambres elles-mêmes. A ce mot d'élection devenu magique, disait le député Lemarchant de Gomicourt, les têtes s'échauffent, les imaginations s'exaltent, les cœurs s'aigrissent, les esprits se troublent et le délire semble prendre la place de la raison (1).

Rarement, en effet, les débats parlementaires, et surtout sous le règne des classes censitaires, atteignent à un tel diapason de violence : « Vous rejetterez la loi, disait M. de Kératry à la séance du 25 mai 1820, parce qu'elle est immorale ; vous la rejetterez parce qu'elle est dégradante pour l'espèce humaine ; vous la rejetterez enfin parce qu'elle est la plus insolente que l'on ait osé proposer à une nation dont la déchéance n'a pas encore été proclamée ». Et Bignon, à la séance du 3 mai, déclarait que c'était demander à la nation un prodige de stupidité que de vouloir qu'elle accepte une pareille législation.

Cette émotion publique s'expliquait d'ailleurs par le caractère du projet dont le but était de courber la nation sous le joug de quelques anciennes familles ennemies du régime constitutionnel. Depuis la loi du 5 février 1817, la majorité de 1815, la majorité introuvable, s'éclaircissait à vue d'œil. Ce n'était que par un coup d'Etat légal qu'elle pouvait se reconstituer ; ce coup d'Etat c'était le projet de candidature.

Nous ne voulons pas faire ici une étude d'ensemble de ce projet, nous nous exposerions à de nombreuses

(1) 25 mai 1820, Arch. parl. t. XXVIII, p. III.

redites avec les observations que nous avons à présenter ultérieurement sur le projet de loi du double vote. Nous voulons seulement insister sur les caractères qui distinguaient ce projet de celui qui devait réussir dans la suite.

Le grand vice du projet, c'était qu'à première vue — car nous verrons que ce point était contesté par ses partisans — il violait ouvertement la lettre de la Charte : il réservait en effet le droit d'élire à une minorité de ceux que la Charte avait investis de la capacité électorale ; seuls en effet les plus gros censitaires réunis dans le collège de département élaient. La masse des électeurs à 300 francs était privée du droit électoral. Il pouvait arriver, et d'ailleurs c'était le but même de la loi, que les députés fussent les élus d'une minorité dans cette minorité que constituait le pays légal des censitaires.

Prenons par exemple le département du Cantal. Ce département comprenait 702 électeurs qui se répartissaient ainsi : 140 au collège du département, 552 dans les divers arrondissements. L'arrondissement de Murat avait 75 électeurs. Supposons, ce qui peut parfaitement arriver, que ce collège du département soit en accord politique avec l'arrondissement de Murat et en désaccord avec tous les autres arrondissements ; il prendra comme seuls députés les candidats qui lui ont été présentés par le collège de Murat, et négligera systématiquement tous les autres. Les députés du Cantal auront été ainsi élus par 215 électeurs sur 702. Et encore avançons-nous l'hypothèse la plus favora-

ble, celle où les électeurs de Murat ont désigné leur candidats à l'unanimité ; il se pourrait en effet que ce collège ait présenté des candidats à la simple majorité soit 38, ce qui réduisait encore la minorité élisant à 178 sur 702 électeurs.

La grande majorité des électeurs des arrondissements dont les candidats n'avaient pas été choisis par le collège du département se trouvait ainsi n'avoir concouru ni directement, ni indirectement à l'élection. Le projet devait donc avoir pour résultat non seulement une violation de la lettre de la Charte, mais encore une méconnaissance de son esprit ; il détruisait encore, en effet, les germes du régime représentatif que conservait l'élection par la majorité même avec le système censitaire. On ne se trouvait plus en présence d'une chambre représentative de la majorité, mais d'un Conseil « consultatif » choisi par les électeurs les plus fortunés.

La violation de la Charte était évidente. Aussi le ministère évitait-il de porter ce débat sur le terrain politique. Il rappelait la parole de Bonaparte, qu'il ne faut pas imiter, l'exemple du Bas-Empire qui, pressé de tous côtés par les barbares, se rendit la risée de la postérité en s'occupant de questions abstraites au moment où le bétail frappait les portes de la ville. Les barbares, c'était évidemment les représentants des idées libérales qui pressaient de tous côtés le parti réactionnaire. Il fallait avant tout « avoir de bons choix ». Qu'importent la majorité ou la minorité si les choix sont bons ! Faites-nous de bonnes élections, et nous ferons de bonne politique, disait-il en subs-

tance. Le but suffit à justifier la réforme. Pasquier paraphrasait le proverbe « la fin justifie les moyens ». « Quand on se propose un but certain, quand ce but est bon et honorable, ce qui est indispensable pour arriver à ce but, ne saurait être réprouvé, chez une nation aussi éclairée que la nation française. »

Cela pouvait aboutir logiquement, comme le faisait remarquer Benjamin Constant à charger un seul homme si on n'avait confiance qu'en lui de choisir les représentants de la nation. Le ministre Roy invitait la Chambre à « s'élever aux résultats » ce qui évidemment était lui conseiller de ne pas s'abaisser aux principes (1).

Mais malgré tous leurs efforts pour ne pas se laisser entraîner « par ces théories métaphysiques qui depuis si longtemps nous désolent » ou par « ces argumentations subtiles par lesquelles on a cherché à embarrasser la discussion » les partisans du projet de loi furent bien obligés d'y prendre part. Ils durent se rendre sur le terrain juridique du respect de la Charte, et c'est sur ce terrain-là qu'ils furent battus. Dans toute cette discussion sur le projet établissant la candida-

(1) Portal, ministre de la marine, 29 mai 1820. Arch. parl. 2^e sér. t. XXVIII p. 178.

Roy, ministre des Finances, 28 mai 1820. Arch. parl. 2^e sér. t. XXVIII p. 63.

Cf. Pasquier C. P. 27 juin 1820. Arch. parl. 2^e sér. t. XXIX p. 7.
Contre le projet : Benjamin Constant, 3 juin 1820. Arch. parl. 2^e sér. i. XXVIII p. 267.

De Saint-Aulaire, 2 mai 1820, Arch. parl. 2^e série t. XXVII p. 257.

Pour le projet : Monnier Buisson. Arch. parl. 5^e sér. t. XXVII p. 753.

ture, la difficulté a principalement porté en effet sur la conformité de ce système avec la Charte. Les partisans les plus décidés du projet n'osaient pas reconnaître ouvertement en effet qu'il devait être voté quoique contraire à la Charte ; ils s'efforçaient de démontrer qu'il lui était conforme, et lorsqu'ils étaient repoussés dans leurs derniers retranchements, ils bornaient leurs efforts à tenter d'éluder le problème en invitant la Chambre à considérer seulement le résultat à atteindre. Par conséquent, dans cette discussion, de tous les côtés des Assemblées, la Charte a été considérée comme immuable.

Le projet de candidature était-il en effet une modification à la Charte ? C'était ce que soutenait l'opposition libérale.

L'article 33 parle de députés élus par les collèges électoraux dont l'organisation sera déterminée par des lois. L'article 40 dit que les électeurs qui concourent à la nomination des députés ne peuvent avoir droit de suffrage s'ils ne paient une contribution directe de 300 francs et s'ils ont moins de trente ans. La loi pourra sans doute, conformément à la Charte, *organiser* les collèges électoraux ; mais quelle que soit cette organisation, ceux à qui l'article 40 confère le droit électoral ne peuvent avoir qu'une attribution : élire les électeurs. Enlever à la majorité de ces électeurs le droit d'élire, c'est mutiler la constitution. Ceux qui désignent, en effet, n'élisent pas.

Telle était la thèse de l'opposition libérale ; et il faut reconnaître qu'elle se présentait avec assez de force ; la majorité le sentit si bien que le ministère fut obligé

de modifier son projet. Ce ne fut pas cependant sans résistance.

D'après l'exposé des motifs du comte Siméon, la Charte demeure inviolable aux yeux de tous et le projet ne la touche pas « dans une seule de ses syllabes » (1). Et voici quels étaient les arguments que faisaient valoir, soit l'exposé des motifs, soit les discours des partisans du projet :

1° La Charte a laissé à la loi le soin d'organiser les collèges électoraux.

2° La Charte n'a pas créé un droit à être électeur pour tous les contribuables de 30 ans payant 300 francs de contributions directes, mais seulement une capacité d'être électeur.

3° L'article 40 de la Charte est d'ailleurs satisfait puisque conformément à ses termes mêmes, les contribuables de 300 francs âgés de 30 ans concourent à l'élection.

La Charte, dit-on, a permis à la loi d'organiser les collèges électoraux. Et un premier débat s'institua sur le sens du mot « organiser ». La majorité réactionnaire donnait à ce mot le sens le plus large ; l'opposition libérale, les constitutionnels tendaient au contraire à le restreindre. Il semble bien que c'était ces derniers qui étaient dans la vérité lorsqu'ils disaient qu'organiser un collège ce n'est pas constituer en vérité les

(1) 17 avril 1820. Arch. parl. 2^e sér. t. XXVII p. 248.

droits des membres qui le composent ; la Charte n'a rien laissé à faire à cet égard (1).

Les partisans du projet de loi prétendaient, en second lieu, que la réunion de l'âge de 30 ans et d'un cens de 300 francs constitue non un droit à être électeur, mais la capacité d'être électeur. Pasquier déclarait qu'il lui était impossible même de comprendre les difficultés qui se sont élevées à cet égard. Il était, pour lui, démontré jusqu'à la dernière évidence que l'article 40 de la Charte a imposé une condition sans laquelle nul ne peut concourir à l'élection, mais qu'il n'a nullement établi que tous ceux qui remplissaient cette condition auraient le droit d'être électeurs, dans les mêmes conditions ; le sens grammatical de l'article ne saurait laisser aucun doute à cet égard : — Il ne dit pas qu'auront le droit d'élire tous les citoyens âgés de 30 ans et payant 300 francs de contributions directes, il dit que *les électeurs qui concourent à la nomination des députés ne peuvent avoir droit de suffrage s'ils ne paient une contribution directe de 300 francs et s'ils ont moins de 30 ans*. La Charte n'établissait ainsi qu'un minimum de conditions ; c'est dans les contribuables de 300 francs âgés de 30 ans que doivent être pris les électeurs, de même que les députés doivent être pris dans les contribuables de 1.000 francs âgés de 40 ans. Pas plus que la Charte n'a dit que tous les contribu-

(1) Cf. Cotton C. D. 20 mai 1820, Arch. parl. 2^e sér. t. XXVIII p. 731.

Bourdeau, 19 mai 1820, *ibid.* p. 703.

Villèle, 19 mai *ibid.* p. 695.

bles de 1.000 francs seraient députés, elle n'a dit que tous les contribuables de 300 francs seraient électeurs.

C'était là, en réalité, de purs sophismes, comme le faisait remarquer avec raison l'opposition libérale. Il ne venait à personne l'idée de prétendre que la Charte avait établi un minimum pour l'éligibilité, et que la loi pût établir de nouvelles conditions à celles de l'âge de 40 ans et du cens de 1.000 francs. Personne ne prétendait qu'on aurait pu réserver l'éligibilité aux plus âgés et aux plus forts imposés des contribuables au-dessus de 1.000 francs. On ne pouvait prétendre appliquer ce raisonnement à l'électorat pas plus qu'à l'éligibilité. La Charte avait donc réglé d'une façon également définitive l'aptitude à l'électorat et à l'éligibilité.

Royer-Collard, dans un discours profond, expliquait la forme dans laquelle avait été rédigé l'article 40. En principe, d'après lui, tous les citoyens sont électeurs ; la Charte reconnaît ce principe, mais y apporte des exceptions : c'est ce qui explique la forme d'exclusion employée par l'article « les électeurs qui concourent... n'auront droit de suffrage que s'ils sont âgés de trente ans et paient 300 francs de contributions directes ». Cette exception une fois admise, le principe d'égalité reprend tout son empire : tous les contribuables de 300 francs et de 30 ans doivent donc avoir un droit égal.

La capacité, disait Royer Collard, c'est ce qui suffit, tout individu qui a la capacité pour être électeur, doit donc être électeur.

« La capacité, c'est ce qui suffit. Comment dire à ce qui suffit : Quoique tu suffises, tu n'es pas suffisant et il te faut quelque chose de plus. Voilà pourtant ce que nous entendons dire à chaque instant dans la discussion. C'est également la subtilité scolastique du *pouvoir prochain* avec laquelle on ne pourrait rien, et de la *grace suffisante* qui ne suffisait pas. Relisez, Messieurs, les deux premières *Provinciales*. »

On faisait d'ailleurs remarquer que si on sortait des termes de la Charte il n'y avait plus désormais de limites et qu'il serait possible de tellement élever les conditions de l'électorat que les élections seraient réduites à un vain simulacre.

Mais les partisans du projet de loi n'étaient pas découragés par cette démonstration. Ils admettaient en effet que tous les contribuables de 300 francs âgés de 30 ans aient en vertu de l'article 40 le droit de « concourir » à l'élection, cet article était encore satisfait par le projet. Tous les contribuables de 300 francs étaient en effet admis à présenter des candidats parmi lesquels devaient être pris nécessairement les députés : ainsi ils « concourent » à l'élection. Et la lettre de l'article 40 est satisfaite comme son esprit. Un nouveau débat s'institua sur le sens du mot concourir, et Bonald déploya toutes les ressources de son esprit à une argumentation subtile sur le sens grammatical du mot concourir. La Charte exige le concours des hommes de 30 ans et de 300 francs, mais elle ne précise pas si le concours doit être médiat ou immédiat, direct ou indirect. Le mot « concourir » exprime à la fois l'idée médiate et immédiate; mais dans la

rigueur de l'étymologie le mot concourir exprime plutôt l'action immédiate. Le projet établissant la candidature était donc le plus directement en harmonie avec la lettre de la Charte (1).

Sur ce terrain grammatical, l'opposition libérale était moins forte que les ultra-royalistes C'est en vain qu'ils avançaient qu'un électeur ne peut concourir à l'élection qu'en élisant, c'était une affirmation ce n'était pas une démonstration. C'est en vain également qu'ils disaient que les arrondissements dont les candidats n'auraient pas été agréés par les collèges de département se trouvaient ne pas avoir concouru à l'élection. On pouvait répondre que dans toute élection les électeurs qui ont voté pour les candidats battus se trouvent également, sans pouvoir d'ailleurs se plaindre, n'avoir pas concouru à l'élection. Dès lors, pour concourir, il n'est pas nécessaire de nommer. Il suffit d'avoir assisté à la nomination et d'avoir été admis à y jouer un rôle (2).

La Charte avait évidemment voulu que tous les hommes de 300 francs et de 30 ans fussent électeurs ; la rédaction de l'article 40 ne pouvait dissimuler le piège que prétendaient y découvrir les ultra-royalistes.

Ce qui le prouvait bien d'ailleurs, c'est que lorsqu'il s'agit de donner à la Charte sa première interprétation officielle, lors de la loi de 1817, personne ne contesta

(1) Cette démonstration est longuement développée par Lainé, rapporteur, C. P. 7 mai 1820 Arch. parl. 2^e sér. t. XXXII p. 512.

(2) Cf. Daunou, 20 mai 1820. Arch. parl. 2^e sér. t. XXVII p. 924, Guizard, 19 mai 1820 *ibid.* p. 713,

sérieusement que les hommes de 300 francs et de 30 ans ne dussent être reconnus comme électeurs.

Malgré la force du courant réactionnaire qui avait eu pour prétextes l'élection de Grégoire et l'assassinat du duc de Berry, le ministère sentit que le projet n'aurait pas de chances de succès s'il refusait le droit d'élire aux hommes de 30 ans et de 300 francs.

LA LOI DU DOUBLE VOTE

D'autre part, une partie tout au moins de l'opposition, la fraction doctrinaire avec son chef Royer-Collard ne se déclarait pas irréductible. Cet orateur, tout en rejetant absolument le projet, reconnaissait en même temps que dans les circonstances telles qu'elles se présentaient, la loi de 1817, coupable ou non, devait être modifiée, parce qu'on ne pouvait absolument négliger les inquiétudes qu'elle excitait, il pensait que si le vote du projet de la candidature était de nature à provoquer une crise, le maintien de la loi de 1817 pourrait aussi en provoquer une autre en sens inverse. C'était inviter le gouvernement à déposer un autre projet de loi. Par l'organe de M. de Serres, garde des Sceaux, le gouvernement déclara ne pas tenir essentiellement au système de la candidature pourvu que la grande propriété reçût une représentation spéciale ; mais il déclara que le gouvernement ne pouvait présenter un troisième projet. Le 3 juin 1820 le 1^{er} paragraphe de l'article 1^{er} ainsi conçu : Il y a dans chaque département un collège de département et des collèges électoraux d'arrondissement » est adop-

té par 130 voix contre 125. La majorité de cinq voix était obtenue grâce au vote des cinq ministres députés.

Restaient à déterminer la composition et le rôle respectif de ces deux collèges. Le 5 juin 1820 MM. de Serres, ministre de la justice, et Pasquier, ministre des affaires étrangères, invitent les membres de la Chambre à prendre à titre d'amendement le 1^{er} projet que le ministère considérait comme bon, mais qu'il avait cru devoir abandonner, ne croyant pas à son succès.

C'est ce que fit M. de Courvoisier. Il déposa le 6 juin 1820 un amendement d'après lequel les collèges de département devaient comprendre le quart des plus imposés et élire 172 députés, les collèges d'arrondissement devaient comprendre *le reste* des électeurs de 30 ans et de 300 francs et élire 288 députés. Mais les membres des collèges de département ne devaient pas voter dans les collèges d'arrondissement. M. de Courvoisier précisait que son amendement ne comportait pas le double vote.

Mais M. de Serre réclama le double vote en arguant que le système de l'amendement Courvoisier *penchait par trop dans le sens démocratique* puisqu'il devait avoir pour résultat d'isoler les riches propriétaires de la masse des censitaires et de les empêcher par là même d'exercer sur eux leur influence modératrice.

Le député Boin reprit l'amendement Courvoisier en y ajoutant le double vote : ce nouvel amendement fut adopté le 9 juin 1820 par 185 voix contre 66. L'ensemble de la loi fut voté à la Chambre des Députés le 12

juin 1820 par 150 voix contre 95. Le 28 juin la loi fut votée à la Chambre des Pairs ; elle porta la date du 29 juin.

Telle était cette loi du double vote qui donnait aux grandes propriétés non seulement le privilège d'avoir à la Chambre des députés une représentation spéciale hors de proportion avec leur importance numérique, puisque le quart des électeurs nommait 172 députés sur 400, mais encore celui de voter une seconde fois pour les 288 députés restant à élire.

Le souci d'assurer la prédominance aux intérêts conservateurs se retrouvait encore dans la disposition qui transportait du chef-lieu du département dans les arrondissements les opérations matérielles du scrutin. Le but officiel de ce déplacement était de faire cesser une cause d'abstentionnisme électoral.

Les propriétaires ruraux dont le domicile était le plus souvent placé à plus de vingt lieues du chef-lieu du département ne pouvaient se rendre au collège électoral « qu'en se soumettant à des dépenses hors de proportion avec leurs fortunes ».

Il peut paraître surprenant qu'un propriétaire payant 300 francs de contributions directes considère comme une lourde charge de faire tous les 5 ans un voyage de 80 kilomètres ; mais il faut songer à la difficulté des communications et songer peut-être aussi que les paroles de M. de Castellane n'étaient pas exemptes de quelque exagération. Il faut reconnaître dans tous les cas que c'était demander aux électeurs de la vertu civique que de leur imposer un voyage de plusieurs jours pour apporter leur vote. Et

cependant ce n'était pas en réalité l'éloignement du lieu du scrutin qui était la cause principale de l'abstentionnisme : à Paris, en effet, où tous les électeurs sont agglomérés, le nombre des abstentionnistes était le même qu'en province. Les véritables sources d'abstention étaient la maladie, l'absence, les affaires, la date de l'élection et enfin l'indifférence politique (1). En réalité d'ailleurs, le gouvernement ne se préoccupait pas principalement de diminuer l'abstentionnisme électoral. Ce qu'on voulait surtout c'était laisser les petits propriétaires ruraux dans leur milieu, où ils subissaient l'influence conservatrice des grands propriétaires qui exerçaient sur eux une sorte de « patronage et de clientèle ». On voulait les soustraire « aux meneurs de la cité », c'est-à-dire « aux négociants et marchands » qui se trouvaient sur place y exerçant la plus grande influence et dans un sens peu conservateur (2).

Cette loi du double vote était faite directement pour contrebalancer l'influence des classes moyennes, et ce but était d'ailleurs ouvertement avoué par ses partisans.

C'était principalement contre les commerçants, contre les « patentables » que se manifestait le ressentiment des représentants aux Chambres de l'ancienne aristocratie. Les gros négociants sont démocrates par

(1) Devaux, C. D. 8 juin 1820. Arch. parl. 2^e sér. t. XXXIII p. 329.

(2) Castellane, . CP. 27 juin 1820. Arch. parl. 2^e sér. t. XXIX p. 4.

orgueil, disaient-ils, ils sont « libéraux par dépit de n'être pas ducs ». Ils ne sont pas attachés au sol puisqu'ils sont forcés d'abandonner le toit paternel pour aller chercher dans les villes, « à l'aide d'une industrie plus ou moins cosmopolite » ce qui leur manque pour satisfaire leur luxe et leur ambition. N'étant pas attachés au sol, ils n'ont pas l'esprit conservateur, et, par conséquent, ne constituent pas pour le gouvernement un sérieux appui. N'étant pas attachés au sol, ils ne doivent avoir qu'une influence modérée dans un pays essentiellement agricole comme la France.

Les commerçants, disaient-ils encore, sont intéressés aux Révolutions dans lesquelles ils ne voient « qu'une carrière immense ouverte au talent et à l'ambition », ils n'ont qu'à y gagner et rien à y perdre puisqu'ils ont toute facilité pour déplacer leur fortune et la mettre à couvert ; le commerce n'est donc pas intéressé à la stabilité. « L'esprit du commerce est républicain de sa nature. »

La patente ne correspond pas à l'idée du cens. On est admis à voter parce qu'on a à la conservation de l'Etat un intérêt représenté par une imposition de cent écus. Or, le patenté a-t-il cet intérêt ? La patente du négociant représente-t-elle sa fortune ? Non. Pas même l'indice. Un marchand peut être millionnaire avec une faible patente. Il peut payer le maximum et être insolvable. Le crédit d'un négociant ne doit pas être apprécié d'après sa patente : son passif peut être supérieur à son actif, sa patente n'en sera pas diminuée.

Ce réquisitoire contre la bourgeoisie commerçante

était soutenu principalement par les représentants des anciennes familles (1).

Mais Pasquier lui-même se faisait l'écho de ces préjugés contre les classes moyennes. Il niait l'aptitude politique de la bourgeoisie simplement aisée, dont la fortune se manifestait seulement par un cens de 300 fr. de contributions directes. Parmi les hommes payant ce minimum légal s'écriait-il, il peut s'en trouver un assez grand nombre « qui sont encore condamnés à consommer leur vie dans des travaux qui ne leur laissent guère le soin de développer les facultés de leur esprit, tandis que d'autres, jouissant d'une fortune plus considérable, livrés à des occupations plus libérales, sont par cela même appelés à mettre en œuvre tous les moyens que le ciel leur a répartis. Serait-il donc si étonnant qu'il fut sage de conférer une plus grande part dans la puissance électorale à ces hommes qui offrent le plus de garantie de leur indépendance pour l'exercer.

Le but des ultras était donc clairement avoué. Il fallait enlever à la moyenne propriété et au commerce aisé l'influence électorale pour la donner à la grande propriété, plus conservatrice, représentée par les anciennes familles.

(1) C'était notamment Castellane. C. P. 22 juin 1820. Arch. parl., 2^a sér., t. XXIX, p. 4. — La Bourdonnaye. 15 mai 1820, *ibid.*, t. XVII, p. 603. — Chabron de Solilhac. 15 mai 1820, *ibid.*, 659. — De Castelbajac. 15 mai 1820, *ibid.*, p. 611. — Salaberry. 22 mai 1820, *ibid.*, p. 741.

Les patentes permettaient les fraudes : Un officier général, pour atteindre la contribution, voulut prendre une patente de 40 fr. ; un contre-amiral, pour être élu, prend une patente de négociant de 206 fr. 48.

Il fallait balancer la force matérielle de la multitude par la force morale des classes élevées. L'Europe, d'après Bonald, périssait de la disproportion entre ces deux forces. Le penseur du parti ultra avait d'ailleurs beau jeu à railler les adversaires de la loi. Quand 80.000 privilégiés sur 28.000.000 de citoyens font la loi, quand celui qui paie 299 francs ne peut être admis au collège électoral où siège son voisin pour vingt sous de plus, on est mal placé à parler d'égalité (1). Un tiers des électeurs était abstentionniste, un autre tiers était dans l'opposition; la France était donc gouvernée par 30.000 citoyens. C'était ce système que M. de Villèle qualifiait d'essentiellement démocratique et révolutionnaire ! La propriété, exposait-il avec Burke, n'a de vertu conservatrice que si elle présente une grande masse : émiétée elle n'a plus la même valeur : « Les grandes masses qui excitent l'envie et qui tentent la cupidité doivent être mises hors de la crainte d'aucun danger, alors que les grandes masses forment un rempart naturel qui met à l'abri toutes les propriétés moins grandes, dans quelque proportion qu'elles décroissent. Une même masse de propriété, lorsqu'elle est subdivisée par le cours ordinaire des choses entre un plus grand nombre d'individus, ne procure pas les mêmes avantages, sa puissance défensive s'affaiblit à mesure qu'elle se divise par de tels partages, la proportion de chaque individu devenant moins grande que celle que, dans

(1) Bonald, 16 mai 1820. Arch. parl., 2^e sér., t. XXVII, p. 622.

l'ardeur de ses désirs, il peut se flatter d'obtenir en dissipant les grandes accumulations des autres » (1).

Il faut remarquer que cette attitude des ultras n'était pas en contradiction avec celle qu'ils avaient eu et qu'ils auront en d'autre temps ; lorsqu'ils demandaient que les électeurs chargés d'élire directement les députés fussent désignés par les petits contribuables de 30 ou de 50 francs, c'est qu'ils pensaient trouver dans cette dernière classe, des électeurs encore sous l'influence des grandes propriétés foncières.

La loi du double vote est donc une loi de lutte des classes ; c'est l'ancienne aristocratie qui tente un retour offensif, le dernier, contre la bourgeoisie moyenne. Elle n'avait d'ailleurs pas tort de se méfier. C'est par elle qu'elle sera renversée ; c'est la bourgeoisie moyenne qui régnera sous la Monarchie de Juillet.

Ce but de dépouiller la moyenne propriété, la bourgeoisie aisée, au profit d'une minorité de grands propriétaires était ouvertement, officiellement avoué. Mais comme la majorité se sentait ainsi exposée au reproche de tendre à établir un privilège au profit de la grande propriété, elle prenait l'offensive. C'était, disait-elle, la petite propriété qui était privilégiée par la loi de 1817.

Le raisonnement du gouvernement à ce point de vue était assez surprenant : les électeurs payant de

(1) 19 mai 1820. Arch. parl., p. 695.

300 francs à 500 francs d'impôts, disaient-ils, sont la majorité, donc ils l'emportent dans les élections : c'est ce privilège qu'il faut détruire. Ce raisonnement était tellement imprévu qu'il faut citer ici les termes mêmes de l'exposé des motifs : « Il y a dans la loi un vice fondamental, savoir : la position relative de la grande et de la petite propriété. Les électeurs de 3 à 500 francs sont relativement aux autres électeurs dans la proportion des trois cinquièmes ; de sorte qu'ils ont partout la majorité et font ou peuvent faire le choix... C'est un privilège exclusif, une injustice sociale, qui détruit la véritable égalité... Il n'y a dans ce résultat ni équité pour les individus, ni garantie pour la société. »

Mais sous le prétexte de faire disparaître un prétendu privilège de la majorité des électeurs, n'allait-on pas en établir un autre, véritable celui-là, au profit de la minorité ?

Le double vote n'était-il pas un privilège ? Les partisans de la loi ne le pensaient pas. Et ils s'appuyaient sur une série de raisonnements spécieux. Le double vote disaient-ils, d'abord, est établi dans l'intérêt général. Un privilège est par essence profitable à celui qui l'exerce. Et, dans l'espèce, le droit de voter dans deux collèges serait un profit pour ceux qui auraient cette double charge. Il ne serait établi que dans des buts d'intérêt général.

Dans la grande société par actions des censitaires, celui qui possède plusieurs actions doit être admis à voter plusieurs fois : ce n'est pas un privilège, c'est l'action du droit commun. Bonald, comparait la

France à une société d'agriculture et de commerce, la propriété d'une action est manifestée par un cens de 300 francs. Celui qui a plusieurs actions doit pouvoir voter plusieurs fois. Bonald aurait été tenté de s'étonner que cette comparaison n'ait pas été proposée par les députés jurisconsultes. « s'il n'était convenu depuis longtemps que les jurisconsultes à parler en général ne sont pas de profonds publicistes » (1).

Enfin disait-il, le double vote n'est pas un privilège, parce que le vote n'est pas un droit, un bénéfice, mais un office, *officium*, c'est-à-dire un devoir, une charge. Les services publics sont une charge de la propriété, voter est une charge de la propriété comme payer l'impôt, plus on a de propriétés, plus on doit remplir de services publics, plus on doit payer d'impôts, plus enfin on doit voter. Telle était dépouillée de la majesté du style l'argumentation de M. de Bonald ! Elle partait, comme nous allons le voir tout à l'heure, d'une conception erronée du cens. Sans doute le vote est une fonction, une charge, mais la possession matérielle d'une propriété ne donne pas la capacité électorale : dans l'esprit du régime censitaire le cens constitue une présomption en faveur de la capacité électorale. On suppose que celui qui paye 300 francs d'impôts directs a pu acquérir l'éducation, l'instruction, les lumières pour exercer d'une façon éclairée le droit de

(1) *Opinion non prononcée annexée au procès-verbal de la Chambre des Députés, séance du 12 juin 1820.* Arch. parl., 2^e sér., t. XXVIII, p. 392.

vote. Mais le fait qu'on paye deux fois le cens ne doit pas faire présumer une double capacité.

Les partisans de la loi étaient plus forts lorsqu'ils faisaient remarquer que le *double vote* n'est pas plus un privilège que l'électorat à 300 francs et l'éligibilité à 4.000. S'il y a un privilège, il est dans ce fait que sur 30 millions de Français, il n'y a que 80.000 électeurs et que celui qui paye 299 francs d'impôts n'est pas admis au collège électoral où trône pour vingt sous de plus son voisin. L'opposition libérale répondait que le cens n'est pas un privilège, mais une simple garantie, une sorte de cautionnement de moralité et de capacité exigé pour l'intérêt général de la société et rien de plus. Le cens ne viole pas l'égalité puisqu'il met sur un même rang tous les individus capables d'exercer les droits politiques.

Ce reproche adressé à la loi du double vote de constituer un privilège visait à la fois l'inopportunité et l'inconstitutionnalité de la loi.

D'après les adversaires de la loi elle était inconstitutionnelle en effet, comme portant atteinte à un principe fondamental de la Charte qui était le principe de l'égalité.

Il doit paraître au premier abord surprenant qu'on ait pu sérieusement soutenir que l'égalité était la base d'un système qui réservait l'exercice des droits publics à une infime minorité de citoyens. C'est cependant l'affirmation qu'avança Royer-Collard et il la soutint par une argumentation souvent sophistique mais qui n'en était pas moins intéressante.

La Charte a fait sa part à l'inégalité dans la Cham-

bre des Pairs ; la Chambre des Députés est au contraire la représentation de l'égalité. De même que la Chambre des Pairs est donnée à quelques-uns, de même et par la nécessité des choses, la Chambre des députés est donnée à tous.

Dans la rigueur du droit, tous sont éligibles, tous sont électeurs, à moins qu'ils ne soient jugés actuellement incapables de l'être. Ainsi la loi fondamentale n'a pas à reconnaître la capacité ; elle se borne à déclarer l'incapacité de tous ceux qui n'ont pas 40 ans et ne paient pas 1.000 francs d'impôts directs ; elle ne confère pas l'électorat, elle exclut ceux qui ont moins de 30 ans et paient moins de 300 francs d'impôts directs.

Voici donc comment les choses se passent : tous les citoyens sont égaux, la Charte exclut les incapables : ceux qui ne sont pas exclus demeurent égaux. Etablir des différences c'est porter atteinte au principe d'égalité établi par la Charte.

Cette thèse était celle-là même qui ressortait on ne peut plus clairement de la lettre de la Charte. Il faut en effet remarquer ces mots :

« Aucun député ne peut être admis... s'il n'est âgé... S'il ne paye » et « les électeurs qui concourent... ne peuvent avoir droit de suffrage s'ils ne paient... s'ils ne sont âgés.... » La Charte ne dit pas « pourra être député, sera électeur celui qui sera âgé... celui qui payera... », elle reconnaît un droit antérieur, inhérent à la qualité du citoyen. Tout citoyen est électeur mais il ne peut avoir droit de suffrage qu'à certaines conditions.

A cette théorie, les partisans de la loi répondaient par des arguments *ad hominem* auxquels Royer-Collard prêtait particulièrement le flanc. L'unité doctrinale de la vie politique de cet orateur était faite de ce qu'il avait toujours poursuivi le triomphe d'idées sages, modérées, et pour son époque, relativement libérales ; mais cette sagesse, cette modération, il l'avait soutenue par les doctrines les plus contradictoires, il défendait les droits du roi sous la Chambre introuvable, parce que la sagesse était du côté du roi. Il défendait au contraire les droits de la Chambre en 1830 parce que la modération était du côté de la Chambre. En 1816 (à la séance du 27 février notamment), il avait soutenu qu'il ne trouvait pas le droit d'égalité dans la Charte, il estimait que le nombre de ceux qui réunissaient les deux conditions d'âge et de cens était beaucoup trop considérable pour n'être pas réduit... C'est qu'en 1816 la Chambre était incarnée pour lui par la majorité ultra-royaliste. En 1820, c'est contre les mêmes ultra-royalistes que les circonstances l'entraînent à soutenir des doctrines inverses à celles de 1816 (1).

En même temps que ces arguments *ad hominem*, les partisans de la loi répondaient à Royer-Collard sur le fonds même de sa question. Royer-Collard affirmait la loi contraire à la Charte parce qu'elle viole l'égalité.

(1) Cf. Cremet d'Incourt, 18 mai 1820. Arch. parl., 2^e srr, t. XXVII, p. 689. — Le Marchant de Gomicourt, 25 mai 1820, ibid., t. XXVIII, p. 111. — Corbière, 23 mai 1820, ibid., t. XXVIII, p. 38.

Pasquier lui répondait que l'inégalité est dans la Charte ; on ne peut parler de la lutte du principe contre le droit ; la Charte établit le privilège, donc le privilège est le droit,

Mais comment les partisans de la loi pouvaient-ils concilier cette prétendue inégalité fondamentale avec l'article 1^{er} de la Charte qui proclamait le principe d'égalité ? Ils se tiraient de cette apparente contradiction par une distinction entre l'égalité civile et l'égalité politique. C'est la seule égalité civile que la Charte proclame ; elle consacre l'égalité devant la loi, l'égalité de contribution dans les charges publiques, dans la proportion des fortunes, l'égalité d'admissibilité de tous aux emplois publics, l'égalité des cultes, l'égalité des propriétés. Tous les citoyens, quels que soient leurs titres ou leur rang, sont égaux devant la loi, aucun titre, aucun rang ne dispense de son exécution, tous, sans préférence, ni à raison de titres, ni à raison de rangs, sont également aptes à accomplir les conditions que la loi aura imposées, tous les citoyens seront égaux devant la loi d'élection si elle juge utile à la conservation des institutions de fractionner les collèges électoraux lorsque tous donc sans préférence tirée des titres et des rangs peuvent en faire partie en remplissant les conditions que la loi y aura mises ; ce n'est qu'en dispensant les uns des conditions légales ou en excluant quelques-uns de ceux qui les auraient remplacés que l'on violerait l'égalité civile.

Cette égalité civile n'est pas incompatible avec l'établissement dans l'ordre politique d'une hiérarchie des

emplois et des fonctions qu'exige toute société bien réglée (1).

Les libéraux avaient beau argumenter que dans la Charte le principe d'égalité se trouvait proclamé sous la rubrique « Droit Public des Français » il paraissait certain cependant qu'il ne s'agissait que de l'égalité civile.

Mais, disaient encore les libéraux, si un doute était possible sur l'égalité des électeurs au lendemain de la Charte, il a été *irrévocablement* tranché par la loi électorale de 1817; parce que cette loi devait être considérée comme inviolable, au même titre que la Charte dont elle était le complément, la suite nécessaire. La Charte était incomplète, la loi de 1817 l'a complétée, donc elle en fait partie. Par conséquent les articles 1 et 7 de la loi de 1817 portant l'égalité des électeurs et l'unité des collèges, doivent être considérés comme faisant partie de la Charte. On peut également considérer cette loi comme l'interprétation officielle et indiscutable donnée par l'autorité de la Charte et qui par conséquent en fait partie indivisible. On remarquait que le roi avait appliqué cette interprétation par trois fois, dans trois renouvellements partiels et que, pour le scrutin, il avait fait une fournée de 63 pairs (2). Cette argumentation était évidemment sophistique. Une loi n'a pas le caractère constitutionnel parce qu'elle est conforme à la Charte : il peut y avoir

(1) Villèle, 19 mai 1820. Arch. parl., 2^e sér., t. XXVII, p. 695.
Siméon, 26 mai 1820, *ibid*, t. XXVII, p. 132.

(2) Méchin, 2 juin 1820. Arch. parl., 2^e sér., t. XXVIII, p. 250.

plusieurs systèmes conformes au texte fondamental ; le législateur doit toujours être libre de choisir entre eux.

Si ces arguments subtiles pouvaient arriver à faire douter de la contrariété de la loi du double vote avec la lettre de la Charte, ils n'arrivaient pas à établir sa conformité avec son esprit, avec son sens évident ; l'élection par la minorité dans la minorité des censitaires, le double vote n'avaient pu être admis par ceux qui avaient accueilli la Charte comme une constitution libérale.

De ces divers débats autour de cette loi on peut conclure que les diverses controverses sur le pouvoir constituant ne furent pas sincères, parce qu'elles ne furent pas dégagées des intérêts politiques. Les ultras qui trouvaient la loi excellente au point de vue politique, estimaient qu'elle était parfaitement conforme à la Charte.

Les libéraux, contre qui la loi était dirigée, démontraient avec force détails qu'elle était absolument subversive de la Charte dans son entier.

Ce qu'il y a de remarquable, c'est qu'il n'y a pas eu un orateur qui ait dit : « Je suis partisan de la réforme, je la trouve excellente, mais je la rejette parce que les Chambres ne peuvent modifier la Charte. »

Les partisans de la loi s'efforcèrent de démontrer qu'elle était conforme à la Charte parce qu'elle se bornait à « organiser » le « concours » des électeurs à la désignation des députés, et ne portait aucune atteinte à l'égalité civile. S'ils consacraient à cette

démonstration de longs développements, c'est qu'ils considéraient que la Charte était immuable ; quatre ans après, poussée par les nécessités politiques, la majorité, appartenant cependant au même parti, abandonnera cette théorie.

•

CHAPITRE II

Le nombre des Députés

Quand par une Constitution on établit dans un pays le régime représentatif, on doit évidemment se préoccuper de résoudre la question du nombre des membres des Assemblées créées. Le nombre des députés sera-t-il proportionné à la population ? Ce nombre sera-t-il fixé d'après les divisions administratives et territoriales du pays ? Les Assemblées seront-elles nombreuses où, au contraire, comprendront-elles peu de représentants du pays ? Il y a pour résoudre ces questions des solutions diverses qui toutes s'appuient sur des arguments sérieux dont l'étude approfondie sortirait un peu de notre cadre.

Dans la Charte de 1814, au sujet du nombre des représentants, l'article 36 disait : « Chaque département aura le même nombre de députés qu'il a eu jusqu'à présent... » D'après les termes mêmes de cet article, il semblait bien que le nombre des députés fut immuablement fixé par la Charte. Or, ce nombre a varié en fait. Amoindrie en 1814, la Chambre des

députés est devenue plus nombreuse en 1815, diminuée de nouveau en 1817, elle fut augmentée encore en 1820.

La loi du double vote, en effet, augmentait le nombre des députés par la création de 172 députés des collèges les plus imposés.

A l'occasion de la discussion de cette loi eut lieu un débat très approfondi sur la question de l'opportunité de l'augmentation et surtout sur la question de sa constitutionnalité.

Certains pensent que le grand nombre des députés est pour l'Assemblée une garantie d'indépendance. Plus une Assemblée est restreinte plus elle est à la merci d'un gouvernement d'autorité. Un pouvoir fort peut plus commodément se rendre maître d'un Parlement qu'il connaît et dont il peut plus aisément circonvenir les membres. Même sans faire intervenir absolument la question de « l'achat des consciences » par l'argent, on peut évidemment dire qu'on « négocie » plus aisément dans un cercle étroit que dans un cercle élargi.

Cet argument, tiré de la garantie de l'indépendance par le nombre, ne nous paraît pas absolu, car les coups de force accomplis contre les Assemblées l'ont été contre des Assemblées nombreuses...

Il nous paraîtrait, au contraire, qu'il vaudrait mieux réduire le nombre des membres des Assemblées. Si nous prenons comme exemple le Parlement actuel, nous pensons pouvoir affirmer, en nous appuyant sur l'autorité de beaucoup d'esprits sérieux et attentifs, que la Chambre est trop nombreuse pour produire

beaucoup de travail utile. Trop d'ouvriers à la même besogne se gênent les uns les autres.

Le bruit inévitable que font cinq ou six cents personnes dans la salle des séances y apporte le trouble et la confusion, en proportion même des bonnes volontés qu'ils s'efforcent d'avoir.

On arrive très vite, en effet, avec une Assemblée trop nombreuse, à une cohue facilement impressionnable et obstructionniste.

A l'argument historique de ceux qui affirment que toutes les Assemblées qui ont fait de grandes choses étaient des Assemblées nombreuses, on peut répondre — avec autant de raisons — que le travail législatif le plus complet a été accompli par des Assemblées peu nombreuses.

Cette question de la réduction du nombre des députés est du reste d'actualité, et des enquêtes récentes ouvertes par la presse auprès des parlementaires, il résulte que le principe unanimement posé est la réduction du nombre des députés.

Au contraire, en 1820, de l'examen des débats qui eurent lieu à cette époque, lors de la discussion de la loi du double vote, il apparaît clairement qu'on s'accordait en faveur d'une augmentation du nombre des députés.

On pensait que le chiffre de 258 représentants — chiffre existant avant la loi du double vote — était hors de toute proportion avec vingt-huit millions de Français et surtout avec l'infinie variété d'intérêts qu'ils étaient chargés de défendre. L'augmentation du nombre des députés assurait une représentation natio-

nale ayant dans le pays des racines plus multipliées. Il y aurait plus de chances, disait-on, que les minorités soient représentées ; les lois seraient adoptées par des majorités plus considérables et inspireraient plus de respect ; le gouvernement s'appuierait sur des majorités plus fortes et aurait une plus grande autorité.

Aux qualités qu'on peut trouver et qu'on pouvait trouver aux assemblées peu nombreuses, la majorité d'alors répondait que ces assemblées manquant de racines profondes et multipliées dans le pays, étaient hors d'état de prendre de l'ascendant sur l'opinion. Dès lors les événements disposeraient d'elles avec une extrême facilité, elles demeureraient toujours à la merci de quelques voix, et douze ou quinze membres mal affermis dans leurs principes suffiraient pour faire passer tour à tour d'une extrémité à une autre extrémité.

Quant à craindre que des assemblées nombreuses ne soient plus agitées et plus accessibles aux excès des partis, il faut reconnaître qu'en 1820, le souvenir de la Chambre introuvable était encore présent à tous les esprits pour montrer que le petit nombre n'est pas une garantie de décence et de bon ordre (1).

On reconnaissait donc en 1820 généralement l'opportunité de l'augmentation du nombre des députés.

Mais cette augmentation était-elle constitutionnelle

(1) Beugnot, C. D. 8 juin 1820. Arch. parl. 2^e sér. t. XXXIII, p. 331 ; Boin, 7 juin 1820, *ibid.* p. 319 ; Broglie, C. P. 26 juin 1820, *ibid.* p. 750 ; duc de Brissac, C. P. 24 juin 1820, *ibid.* p. 707.

Sur ce point l'accord était moins parfait et les partisans de la réforme se partageaient en deux partis.

Les premiers disaient qu'on pouvait, sans porter atteinte à l'article 36, augmenter le nombre des députés ; — Les autres estimaient que la réforme ne pouvait être réalisée que par une révision de la Charte, mais qu'il fallait faire cette révision.

Ceux qui regardaient la réforme comme constitutionnelle faisaient remarquer qu'ils trouvaient dans la Charte, au sujet de la fixation du nombre des députés, une indécision qui devait être interprétée en faveur de l'intérêt national.

Que disait la Charte en effet ? Que chaque département conservera le nombre de députés qu'il a « eu » jusqu'à présent. C'était donc le passé qui devait fixer le nombre des députés dans l'avenir ; or, dans le passé, depuis 1789 seulement, quel avait été ce nombre ? Il avait varié de 1.200 à 258 ; le Corps législatif était de 336 membres au moment de la chute de l'Empire ; d'après la constitution de l'an VIII il en comptait 380. Il y avait à côté de lui un Tribunat qui en avait 100. La constitution de l'an III avait porté le nombre des députés à 750, qui se partageaient en deux conseils ; l'un de 500, l'autre de 250, enfin la constitution de 1791 composait l'Assemblée législative unique de 745 membres. Le nombre des députés dans le passé n'était donc pas déterminé ; l'article 36 ne fixait donc rien. La loi était donc libre d'apporter au nombre des députés toutes les modifications utiles.

Certains, sans reconnaître une liberté absolue du législateur lui reconnaissaient le droit d'agir dans

certaines limites. Lanjuinais estimait qu'il ne pouvait dépasser un chiffre représentant la moyenne entre le chiffre le plus bas et le chiffre le plus élevé qu'avaient atteint les députés depuis 1789 ; d'autres estimaient que la disposition de la Charte serait respectée si le nombre des députés n'était ni au-dessus ni au-dessous d'aucun des membres « qui ont existé en différents temps » (1)

Mais tout le monde n'admettait pas cette manière de considérer l'article 36. On ne pouvait faire à la Charte l'injure de croire qu'elle avait voulu que cet article n'eût aucun sens et, ce qui revient au même, qu'il pût signifier tout ce que l'on voudrait.

La Charte comptait les députés par départements au moment où elle était promulguée et signifiait que cet état devait subsister. C'était bien ainsi d'ailleurs que le roi considérait cet article puisque, dans l'ordonnance du 5 septembre, il disait que, conformément à l'article 36, « le nombre des députés est désormais fixé à 258 ».

De cette constatation que toute augmentation du nombre des députés eut été une modification de la Charte, on tirait deux conclusions différentes. Les

(1) Courvoisier, 6 juin 1820, Arch. parl. 2^e sér. t. XXVIII, p. 309 ; Boin, C. D. 7 juin 1820, *ibid.* p. 319 ; Favard, 8 juin 1820, *ibid.* p. 326 ; Devaux, 8 juin 1820, *ibid.* p. 326. Admirault, 8 juin 1820, *ibid.* p. 333 ; Verneilh de Puyrazeau, *ibid.* p. 334 ; Delaunay, 9 juin 1820, *ibid.* p. 340 ; Stanislas de Girardin, 9 juin 1820, *ibid.* p. 341 ; Siméon, C. D. 14 juin 1820, Exposé des motifs de la loi du double vote, *loc. cit.* Laisné de Villevesque, 9 juin 1820, Arch. parl. 2^e sér. t. XXVIII, p. 315. Duc de la Rochefoucauld, 5 mai 1824, *ibid.* t. XL, p. 309 ; Lanjuinais, C. P. 5 mai 1824, *ibid.* p. 320.

uns, considérant que la proposition d'augmentation du nombre des députés allait contre le sens et la lettre de la Charte, disaient qu'elle devait être rejetée par la question préalable : « Nous avons pu, disait M. de Castelbajac, faire à des motifs impérieux que la France a pu juger, le sacrifice momentané de deux de nos plus chères libertés ; mais violer évidemment la Charte n'est pas plus en notre pouvoir qu'il ne nous serait possible de justifier une telle détermination. (1) »

Mais d'autres, comme Pasquier, sans s'arrêter à cette vaine subtilité qui tendait à faire croire que la Charte n'avait pas fixé le nombre des députés, et en admettant comme l'évidence que les expressions de la Charte s'appliquaient au nombre des députés existant au moment où elle avait été donnée, affirmaient qu'une amélioration aurait été nécessaire, l'augmentation du nombre des députés était une des bases de cette amélioration ; cette amélioration devait être obtenue même au prix d'une modification de la Charte.

C'était admettre que la Charte pouvait être modifiée par voix législative (2).

(1) C. D. 8 juin 1820, Arch. parl. 2^e sér. t. XXVIII. p. 331 ; Daunou, 8 juin 1820, *ibid*, p. 236.

(2) Pasquier, ministre des Affaires étrangères, C. P. 27 juin 1820. Arch. parl. 2^e sér. t. XXIX, p. 8.

CHAPITRE III

Durée et Mode de Renouvellement du Mandat législatif

Les ultra-royalistes avaient déclaré à la tribune que la législation électorale du 29 juin 1820 n'était que provisoire et qu'ils avaient l'intention de modifier encore la Charte à leur profit. La loi du 9 juin 1824, dite loi de Villèle ou de septennalité, apporta à la Charte cette nouvelle brèche promise en faveur des partis de droite.

La loi du 29 juin 1820 favorisait la grande propriété qui, dans les collèges départementaux, élisait à elle seule 172 députés, et qui avait encore droit de vote dans les collèges d'arrondissements. Le système était fait en faveur des ultra-royalistes.

Les résultats dépassèrent leurs espérances. Les premières élections faites sous l'empire de la loi nouvelle eurent lieu au mois de novembre 1820 ; on devait y renouveler, conformément à la Charte, un cinquième des anciens députés et élire les 172 nouveaux députés de département.

Le parti libéral fut presque entièrement battu, il n'eut guère que la satisfaction de constater qu'il pouvait encore se défendre.

Au renouvellement de 1823 la victoire du parti royaliste fut complète. Trente-six des membres du parti libéral n'étaient pas réélus, parmi lesquels Benjamin Constant et Daunou. Si Manuel l'avait emporté dans deux collèges, La Fayette n'avait triomphé qu'à une très faible majorité.

La droite, avec son chef M. de Villèle, à la tête du ministère, semblait donc devoir être pour longtemps la maîtresse du pays. Louis XVIII, dont la fin de la vie « n'était plus qu'un long sommeil », ne prenait plus à la direction des affaires la part active, quoique correcte au point de vue parlementaire, qui avait caractérisé les débuts de son règne. Les événements ou les intrigues l'avaient séparé de ses conseillers libéraux.

Il ne résistait plus que très faiblement à l'influence qu'exerçaient sur lui son frère le comte d'Artois et le parti ultra-royaliste, par l'intermédiaire de M. du Cayla. L'heureuse fin de la guerre d'Espagne avait été un succès pour le parti qui l'avait dirigée et avait consolidé dans le pays les sentiments dynastiques.

Le parti ultra-royaliste, maître du pays, entendait consolider et prolonger son règne.

Ce règne était tous les ans remis en question par le renouvellement d'un cinquième. Il fallait donc substituer au renouvellement partiel le renouvellement intégral.

Par cette seule réforme, le gouvernement ultra-royaliste n'aurait été assuré que pour cinq ans. Villèle songea à prolonger de cinq ans à sept ans la durée du mandat législatif.

Mais il voulait que la Chambre qui voterait cette double réforme et qui par conséquent serait appelée à gouverner pendant sept ans fût bien dans sa main (ses desseins ne se réalisèrent d'ailleurs pas puisque le 6 novembre 1827 il fut obligé de la dissoudre). Dans ce but, il obtint du roi, le 23 octobre 1823, une ordonnance de dissolution. Le projet de loi sur le renouvellement intégral et septennal de la Chambre des Députés fut déposé dans le commencement de la session de 1824.

Le fait que le dépôt de ce projet avait été précédé d'une ordonnance de dissolution n'est pas sans importance au point de vue du problème du pouvoir constituant. Nous avons vu en effet qu'une partie de la doctrine politique ainsi que certains membres de la Chambre demandaient, pour que le Parlement pût modifier la Charte, que les électeurs fussent préalablement avertis de la modification projetée. Le gouvernement et les orateurs de la majorité contestaient cette nécessité et niaient la valeur comme précédent à ce point de vue de l'ordonnance de 1815 : mais subsidiairement, ils soutenaient qu'au cas où cette règle existerait, elle aurait été appliquée. Personne en effet, disaient-ils, n'ignorait en France que la Chambre qui allait être élue après la dissolution aurait à examiner la question du renouvellement intégral ou septennal.

Quel était en effet le motif de cette dissolution, puisque le ministère avait la majorité ? Elle avait été motivée par la nécessité d'avoir une chambre dont tous les membres eussent des pouvoirs égaux en du-

rée précisément afin qu'elle pût se livrer à la grande discussion sur la modification à la Charte. On voulait éviter que les députés appartenant aux cinquièmes qui étaient sur le point d'être renouvelés fussent dans l'embarras pour se prononcer sur une proposition qui semblait demander immédiatement un vote conforme à leur intérêt. La dissolution avait eu pour but de ménager la délicatesse et la susceptibilité des députés qui auraient été appelés à faire revivre pour longtemps des pouvoirs qui étaient sur le point d'expirer. Tout le monde le savait en France ; pas un électeur n'ignorait dans sa conscience quel était le motif de l'ordonnance de dissolution et quel en serait le résultat ; il n'était pas un électeur qui, en fait, n'ait été prévenu que la mesure de dissolution avait pour objet la septennalité (1),

Les libéraux niaient que l'ordonnance de dissolution non expressément motivée ait pu avoir la vertu de prévenir régulièrement les électeurs. Il fallait qu'ils fussent prévenus légalement. Le seul moyen légal par lequel ils auraient été prévenus était une proclamation ou tout au moins un motif expressément formulé dans une ordonnance. Or cette proclamation n'avait pas été faite. Les électeurs ne pouvaient être légalement prévenus par les articles de journaux attribuant

(1) Corbières, C. D. 5 juin 1824. Arch. parl. 2^e sér. t. XLI, p. 233. Le comte de Chabrol de Volvic : Opinion non prononcée du 8 juin 1824, *ibid.* p. 397 soutient qu'en fait les électeurs ont été avertis, et ajoute qu'« en droit cela était inutile pour donner au Parlement le pouvoir constituant : » Notre instruction générale, MM. celle que nous tenons de nos concitoyens, de notre roi, de notre conscience, c'est de vouloir tout ce que veut le bien du pays. »

certain sens à la dissolution, ou interprétant les intentions du ministère. Légalement ils ne savaient rien ; ils n'avaient donc pu donner mandat à leurs députés de modifier la Charte (1).

Mais c'était là un point secondaire, puis que la majorité repoussait avec horreur toute théorie qui aurait dû rappeler le principe de la souveraineté du peuple et que le système qui faisait antérieurement les élections dans l'œuvre constituante en était précisément imbu.

Le projet fut présenté à la Chambre des Pairs le 3 avril (*Moniteur* du 7). Le marquis de Pastoret fut nommé rapporteur, et dans son rapport présenté à la séance du 22 avril il se montra entièrement favorable au projet. Mgr. Frayssinous, les ducs de Doudeauville et de Narbonne soutinrent la loi (2).

La loi fut votée à la Chambre des Pairs par 117 voix sur 184.

A la Chambre des Députés le rapport fut présenté le 29 mai par Martignac.

La gauche et les doctrinaires s'opposèrent à la loi. Royer-Collard fut celui qui en fit le procès avec le plus d'autorité. A l'autre extrémité de la Chambre La Bourdonnaye se joignit aux adversaires du projet. Le rapport fut adopté le 8 juin par 292 boules blanches contre 87 noires (3).

(1) De Girardin, 5 juin 1824. Arch. parl. 2^e sér. t. XLI p. 237.

(2) Elle fut combattue par Lanjuinais, le marquis de Ségur, le duc de La Rochefoucauld, noissyd'Anglas. Séance des 4 et 5 mai, *Moniteur* des 6 et 7. Cf. de Pradt Petit catéchisme à l'usage des Français, p. 108.

(3) Arch. parl. 2^e sér. t. XLI, p. 312.

MODIFICATION DE LA DURÉE DE LA CHAMBRE ÉLECTIVE. — Le problème de la prolongation de la durée des pouvoirs de la Chambre élective se présentait sous un triple aspect :

Une chambre pouvait-elle voter elle-même la prolongation de la durée de ses propres pouvoirs ?

En général quelle doit être la durée du mandat législatif ?

La prolongation de la durée de pouvoirs de la Chambre des Députés en 1824 était-elle constitutionnelle ?

La prolongation par une assemblée législative de la durée de ses propres pouvoirs immédiatement appliquée aux membres qui ont voté la réforme semblait dès le premier abord blesser non seulement les convenances mais encore les principes.

C'est d'abord pour les députés blesser les convenances que de s'instituer arbitres en dernier ressort d'une mesure que l'opinion publique pourrait expliquer par des motifs d'ambition ou d'intérêts privés (1) ?

Mais encore, au point de vue des principes, cette mesure est-elle régulière même si l'on fait abstraction de tout obstacle qui serait apporté par la constitution à une législation sur ces matières ?

C'est en effet dans l'élection que les députés puisent leurs mandats ; or l'élection a été faite pour la durée qui a été fixée par la loi au moment de l'élection. Pas-

(1) Cf. de Laurencin, C. D. 3 juillet 1824. Arch. parl. 2^e sér. t. XLI, p. 173.

sé ce délai, les membres de la Chambre resteront, pendant la durée du prolongement qu'elle s'est accordé, députés non plus par la volonté des électeurs, mais par leur propre volonté. Si une chambre porte de 5 à 7 ans la durée du mandat législatif et s'applique à elle-même le bénéfice de cette réforme pendant deux ans elle est son propre électeur (1). Elle pourrait ainsi se perpétuer indéfiniment.

Le gouvernement prévoyait l'objection et la rejetait. Les chambres, d'après lui, pouvaient augmenter leurs propres pouvoirs parce qu'elles ne représentaient pas le peuple, le peuple n'a pas de droit ; il n'a pas pu en donner aux députés. C'est en vertu de la Charte, non de l'élection, que les députés votent les impôts et concourent à la confection des lois. Toute autre doctrine serait antimonarchique et amèrerait nécessairement la doctrine de la souveraineté du peuple. Les députés tenaient donc leurs pouvoirs non d'un mandat, mais de la loi seule. Or ce que la loi avait institué, elle pouvait le modifier. Elle avait fixé à cinq ans la durée des fonctions de député ; elle pouvait donc la prolonger ou la restreindre. Tel était le principe général à l'égard de tous les corps dont la loi règle l'organisation. L'étendue, la nature de leurs pouvoirs subissent immédiatement les modifications que la loi établit. Pourquoi ce principe qui n'avait jamais été discuté ne s'appliquerait-il pas à la Chambre des Députés ? On pouvait invoquer en faveur de cette théorie

(1) Devaux, C. D. 4 juin 2824. Arch. parl. 2^e sér. t. XLI. p. 203.

l'exemple de l'Angleterre. En 1816 en effet la réforme élevant de trois ans à sept ans la durée de la Chambre des Communes avait été déclarée immédiatement applicable (1).

Le raisonnement du gouvernement et de la majorité était loin d'être admis par tout le monde. Il n'est pas besoin d'admettre la théorie du mandat pour reconnaître à des députés nouvellement élus le droit de prolonger arbitrairement leurs pouvoirs. Les collèges électoraux en nommant des députés agissent d'après la loi existant au moment de la constitution. Rien n'est là de semblable à un mandat. Ils les nomment pour un certain délai parce que la constitution a fixé à ce terme la durée de leurs fonctions. Il est donc évident que les élections ont été faites d'après le vœu de l'article 37 de la Charte constitutionnelle pour une durée de cinq ans et que tel a été le sentiment des électeurs et des élus qui ne pouvaient en avoir d'autre.

Il ne peut pas ici exister de comparaison entre des modifications faites aux attributions de quelques-uns des corps administratifs ou judiciaires et la prolongation de la durée de la fonction de député. Ces modifications aux attributions des corps administratifs ou judiciaires doivent sans doute avoir lieu immédiatement

(1 Pastoret, C. P. 22 avril 1824. Arch. parl. 2^e sér. t. XI, p. 46; Corbières, C. P. 7 mai 1824, *ibid.* p. 388; Castelbajac, C. D. 3 juin 1820, *ibid.* t. XLI, p. 175. L'exposé des motifs de la loi disait : « par une distinction faite entre la loi civile et la loi politique, la durée des pouvoirs des députés n'est pas limitée par leur élection et ainsi la Chambre nouvellement élue peut, par une loi nouvelle continuer ses fonctions aussi longtemps que la loi qui serait portée le lui assignerait; que s'il en était autrement les députés recevraient un mandat des collèges électoraux qui les auraient nommés ».

après la modification de la loi sans contrarier aucun des articles de la constitution et blesser le droit commun ; mais ici par le projet et par son application immédiate à la chambre actuelle élue dans le vœu jusqu'ici consacré de l'article 37, tout est blessé, il y aurait violation de la Charte et prolongation illégale de la durée des fonctions de la chambre élective et qui pourrait à l'occasion être indéfinie. La loi aurait évidemment un effet rétroactif et la Chambre actuelle, ayant à délibérer sur le projet proposé, se trouverait juge et partie dans sa propre cause, position qui jusqu'ici a été réputée monstrueuse, et qui répugnerait à sa délicatesse (1).

Malgré ces objections la prolongation à sept ans de la durée des législatures fut déclarée immédiatement applicable.

Cette violation des principes demeura d'ailleurs en pratique purement théorique puisque la Chambre fut dissoute avant même qu'elle eut atteint l'ancienne durée de ses fonctions.

Se posait aussi le problème de la prolongation de la durée des législatures au point de vue de son opportunité.

Si nous jetons un coup d'œil sur les diverses cons-

(1) La Rochefoucauld C. P. 5 mai 1824 arch. parl. 2^e ser. t. XI. p. 311. Rappelons que lorsqu'il s'agit de changer la date des élections à la Chambre des députés, il fallut prolonger par une loi la date d'une législature, mais la législature qui avait voté la loi du 22 Juillet 1893 ne s'appliqua pas à elle-même, mais à la législature qui devait lui succéder le bénéfice de cette prolongation. — L'augmentation de l'indemnité parlementaire aurait soulevé beaucoup moins de difficultés, si la législature qui l'avait votée ne l'avait déclarée applicable qu'à la législature suivante.

titutions nous pouvons nous rendre compte que la durée des fonctions électives est en raison des idées démocratiques et qu'en général toute prolongation correspond à un mouvement de réaction.

Dans les cantons les plus démocratiques de la Suisse (et celui d'Appenzell peut en être considéré comme le type) toutes les fonctions et tous les emplois du canton et des communes sont de durée annuelle (1).

Si, au contraire, nous considérons les pays les plus réfractaires aux idées démocratiques, nous voyons les fonctions électives avoir une grande durée (2).

En France, en pratique constante, toutes les fois qu'un mouvement démocratique a eu lieu, la durée des fonctions électives a été raccourcie ; toutes les fois qu'il y a eu un mouvement en sens inverse elle a été allongée.

Il nous faut naturellement laisser de côté les périodes de crises où des assemblées ayant été réunies pour des missions spéciales, rétablissement de la paix, élaboration d'une constitution, ont été laissées juges du temps qui leur était nécessaire pour l'accomplissement de cette mission (3).

L'histoire de la Révolution peut se diviser en deux périodes : jusqu'en 1793 les tendances démocratiques s'accroissent, puis les excès de la démocratie engendrent une réaction. Et le mouvement se répercute fidèlement sur la durée des fonctions électives et après

(1) Art. 25 Const. 25 oct. 1816.

(2) Allemagne, Prusse 5 ans ; Autriche, 6 ans.

(3) Assemblée nationale constituante, création des assemblées de 1848, assemblée nationale de 1871.

la constitution de 1791 les membres de l'assemblée législative sont élus pour deux ans. En 1793, moment de la plus grande acuité des idées démocratiques en France les deux constitutions girondines et montagnardes ont ces traits communs, qu'elles établissent le délai très bref de un an pour les fonctions électives législatives, deux ans pour les fonctions exécutives législatives.

La constitution de l'an III marque un commencement de réaction. Aussi le mandat des membres du conseil est-il élevé à trois ans.

La réaction prend avec la constitution de l'an VIII son plein épanouissement, aussi les simulacres d'élection qu'elle organise sont-ils singulièrement espacés.

L'effacement et la mort de Louis XVIII, l'avènement de Charles X marquent une époque de réaction signalée. Avec cette époque coïncide l'extrémité des fonctions de député à sept ans.

La Charte de 1830 marque un léger revirement dans le sens libéral : la durée des fonctions de député est de nouveau ramenée à cinq ans.

Le mouvement démocratique de 1848 réduit ce chiffre à trois ans ; le président de la République est élu pour quatre ans et non rééligible.

Au contraire le 2 décembre voit dans l'extension du mandat législatif à six ans un des moyens pour imposer au pays un système de suffrage universel bien plus apparent que réel.

La constitution de 1875 marque sa modération en adoptant les chiffres de quatre ans pour les députés et pour les sénateurs, sept pour le Président de la République. Les conseillers généraux sont élus pour

six ans, les conseillers municipaux pour quatre ans.

Cependant les idées conservatrices reçoivent satisfaction particulière dans l'institution des sénateurs inamovibles, dont la fortune était viagère. Mais cette institution est emportée sauf le respect des situations acquises par le mouvement démocratique qui a suivi le 16 Mai.

Il y a en ce moment une certaine tendance à élever la durée du mandat législatif. Les arguments que l'on fit valoir en 1824 pourraient encore servir aujourd'hui.

On faisait d'abord remarquer que la durée utile du mandat législatif est moindre d'environ deux ans que sa durée nominale : la première année est employée à l'organisation, la dernière à la préparation des élections,

Ce n'était pas seulement la majorité réactionnaire qui était, en 1824, favorable à la prolongation de la durée de la Chambre élective. C'était encore les libéraux sincères comme Benjamin Constant.

La longue durée des fonctions, disait-on tout d'abord, a l'avantage d'être plus favorable à la tranquillité générale. Elle donne plus de temps aux passions pour se calmer et aux traces de dissensions civiles pour disparaître.

Il ne faut pas que l'exercice des droits politiques détourne trop souvent les citoyens de leurs occupations journalières. Les peuples modernes ne sont pas dans les mêmes conditions économiques et sociales que les peuples de l'antiquité, ceux-ci se déchargeaient sur les esclaves de toute préoccupation matérielle et pouvaient, sans préjudice et même avec plai-

sir se consacrer entièrement à la vie publique. L'abus de l'exercice des droits politiques, fatiguerait, énerverait, troublerait, les peuples modernes. Les renouvellements doivent donc être espacés; l'agitation qui marque ces époques est salubre : elle ravive les sentiments civiques, elle purifie l'atmosphère politique. Mais il faut donner à l'opinion publique le temps de mûrir. On sait que, si en Angleterre, le mandat législatif est théoriquement de sept ans, ce délai est en pratique abrégé par l'exercice du droit de dissolution vers la sixième année de la législature.

Dans l'exposé des motifs de la loi de septennalité, Villèle indiquait cette idée développée par Martignac, dans son rapport, que la longue durée du mandat suppose l'exercice normal, fréquent et habituel du droit de dissolution.

Une élection générale est un acte d'une haute importance pour lequel l'opportunité est une nécessité véritable.

Parfois le terme fixé arrive dans une période de crise, de guerre; une question peut agiter tout le pays, les élections se font sur cette question, secondaire en réalité, mais que des passions momentanées ont porté au premier plan, tous les partis sont entremêlés, on n'entend plus la langue politique; le malaise créé par la crise est perpétué par les élections sorties de cette crise. Puisque le rôle du gouvernement est de prévoir, il faut lui permettre de choisir le moment de calme le plus sûr et le plus favorable à un renouvellement des fonctions électives.

La longue durée offre l'avantage d'assurer au gou-

vernement et par conséquent à la marche des affaires une plus grande stabilité. Elle permet la réalisation des vastes desseins ; avec elle le gouvernement peut proposer à une législature un programme de réformes et le réaliser. (1).

Mais tout le monde n'était pas favorable à l'extension à sept ans de la durée du mandat législatif.

L'appel à l'opinion par des élections fréquentes, disaient les adversaires de la réforme, a toujours été considérée comme la plus forte garantie pour les intérêts du gouvernement et pour les libertés du peuple. L'éloignement des élections ne prouvait que la défiance dans l'affection des peuples, enfin on devait se rappeler que les longs parlements avaient été toujours funestes parce que leur durée privait la nation du droit nécessaire qu'elle avait de faire fréquemment ses vœux pour remédier à des abus qui, prolongés, pourraient aller jusqu'à ébranler la société.

Le 7 mai 1783, Pitt regardait la durée des Parlements comme un des grands vices de la représentation nationale.

Une Chambre qui n'a que des contacts éloignés avec les électeurs tendra à se constituer en oligarchie indépendante. C'est ainsi qu'en Angleterre la Chambre des Communes s'est emparée du gouvernement au détriment du trône ; l'expérience montre que la lon-

(1) Benjamin Constant C. D. 5 juin 1824. Arch. parl. 2^e sér. t. XLI p. 303 ; Castelbajac C. D. 3 juin 1824 *ibid.* p. 176 ; de Saint Jéry 5 juin 1824 *ibid.* p. 226 Sallier 4 juin 1824 *ibid.* p. 217.

gueur du mandat n'assure pas la réalisation des programmes de réformes (1).

Au contraire, le gouvernement n'ayant plus à se préoccuper des électeurs s'endormira dans l'indifférence. Les ministres, disait Lanjuinais, cherchent à se procurer un sommeil de sept ans.

Ces critiques, adressées à la longue durée des fonctions, n'étaient pas négligées par les partisans de la réforme. Benjamin Constant, par exemple, reconnaissait parfaitement que la longue durée devait avoir l'inconvénient d'imprégner la Chambre de l'esprit ministériel. Aussi ne l'admettait-il qu'avec les correctifs suivants :

1^o La liberté de la presse, créée en Angleterre, et le jury, seule sauvegarde de cette liberté.

2^o Les libertés locales. La longue durée menace les libertés ; il faut une barrière dans les pouvoirs locaux, dans des « institutions locales faites et respectées ».

5^o Un abaissement de l'âge d'éligibilité à 30 ans. « Par cette disposition désastreuse de l'art. 38, toute la génération déjà mûre, mais encore active, devient

(1) Royer-Collard 3 juin 1824 Arch. parl. 2^e sér. T. XLI P. 193.3
« Il y avait des ministres, il y a sept ans, où sont-ils ? Quelques-uns meurent, à Dieu ne plaise que j'insulte à leur honorable solitude ; mais qui songe à se souvenir des plans de gouvernement qu'ils avaient arrêtés, des paroles sur lesquelles ils pensaient s'engager ? Y-a-t-il depuis un ou deux siècles un système qui ait été suivi, un ministère qui ait subsisté, une vérité ou une réputation politique qui ait duré sept ans ? Que fera-t-on dans sept ans ? C'est une question à laquelle en France nul n'est en état de répondre, On fera comme aujourd'hui : on prendra conseil des conjectures, des ennuis, des terreurs ou des espérances dont on sera obsédé ; l'inconstance aura une autorité de plus. Il n'est pas impossible que ce qui a été résolu sept ans auparavant s'exécute, mais le contraire est plus vraisemblable. »

indifférente ou hostile parce que nos institutions la déshéritent.

4° L'initiative partagée.

Mais, contrairement au texte de la Charte, la durée des législature fut, sans aucun de ces correctifs, portée de cinq ans à sept ans.

La Charte fixait à cinq ans la durée du mandat législatif. En portant cette durée à sept ans, le Parlement modifiait incontestablement la Charte. En avait-il le droit ? C'est une question qui fut examinée avec une ampleur particulière, à la fois à propos de la durée du mandat législatif et du mode de renouvellement de la Chambre.

LE PROBLEME DU RENOUVELLEMENT DE LA CHAMBRE ELECTIVE. — Ce n'était pas seulement le problème de la durée des fonctions des députés considéré isolément que Villèle posait en 1824 devant les Chambres du pays ; il leur soumettait en même temps la question de la durée de l'Assemblée elle-même, c'est-à-dire la question de son mode de renouvellement.

On sait les termes dans lesquels se posa le problème : « Ce débat est entre deux solutions possible, le renouvellement intégral ou le renouvellement partiel. Ou bien tous les individus faisant partie d'une assemblée voient simultanément expirer leur mandat ; l'assemblée en corps expire périodiquement ; il n'y a pas une Assemblée perpétuelle ; il y a seulement une série de législatures successives ayant chacune en quelque sorte son individualité distincte. Ce premier système s'appelle le renouvellement intégral.

Le renouvellement partiel au contraire assure la perpétuité de l'assemblée ; ses membres ne se renouvellent que par fractions ou séries. Chaque fraction ou série est soumise nécessairement à la réélection dans le laps de temps auquel est limitée la durée des pouvoirs des membres des assemblées.

L'article 37 de la Charte prescrivait d'une façon non ambiguë le renouvellement partiel : « Les députés, disait-il, seront élus pour cinq ans *et de manière que la Chambre soit renouvelée chaque année par cinquième* ».

Cet article interdisait donc le renouvellement intégral. Aussi, en 1816, la Chambre, malgré la proposition qui lui en fut faite, n'osa-t-elle pas aller à l'encontre de cette disposition trop précise.

La loi du double vote lui porta cependant une première atteinte. En effet, en faisant entrer à la Chambre 172 députés d'un coup, la disposition qui voulait que la Chambre fut renouvelée tous les ans par un cinquième n'était plus respectée.

En 1820 la question ne s'était posée qu'accidentellement et de façon tout à fait accessoire ; en 1824 elle fut posée directement, principalement. Elle donna lieu à des débats remarquables par leur profondeur et leur étendue tant au point de vue de l'opportunité de la réforme que de sa constitutionnalité.

Ce point de vue intéresse doublement le problème du pouvoir constituant : son examen seul nous permettra d'abord de comprendre comment et dans quelles conditions le problème a été soulevé ; seul aussi il peut montrer si la méthode présentait ce caractère de nécessité qui était imaginé par certains, pour justifier

une atteinte à la Charte. Il est donc nécessaire que nous exposions ici les arguments qui furent employés de part et d'autre (1).

Au point de vue des libertés publiques, le renouvellement partiel, disaient les adversaires de la réforme est le plus favorable aux libertés publiques. Avec ce mode de renouvellement en effet, les droits politiques sont exercés chaque année par une partie de la nation ; chaque année des choix nouveaux amènent l'exercice des droits des lois ; ces droits sont confirmés par leur exercice même, le peuple français jouit mieux de ses droits lorsqu'il en jouit plus souvent, au contraire, le renouvellement intégral permet de créer dans la chambre même, et à l'aide d'une majorité durable, une aristocratie de pouvoir qui, par sa coalition avec le ministère, pourrait constituer une oligarchie des plus funestes.

En réalité les deux systèmes sont indifférents au point de vue des libertés publiques ; ce qui peut servir à le prouver, c'est que les deux empires étaient basés sur la même conception politique et que cependant le premier a adopté le renouvellement partiel, le second le renouvellement intégral.

(1) Contre le renouvellement intégral : De Saint-Roman, C. P. 4 mai 1824. Arch. parl. 2^e sér. t. XI, p. 279. Comte Choiseul, C. P. 5 mai 1824. *ibid.* p. 303 ; duc de La Rochefoucauld, *ibid.* p. 308 ; Comte Lanjuinais, C. P. 6 mai 1824, *ibid.* p. 357 ; A. de Talleyrand, *ibid.* p. 361 ; Ségur, *ibid.* p. 366.

Pour : de Martalembert, C. P. 4 mai 1824. Arch. parl. 2^e sér. t. XL, p. 279 ; duc de Doudeauville, 5 mai 1824, *ibid.* p. 305 ; marquis d'Herbouvillle, C. P. *ibid.* p. 312 ; marquis d'Aramon, C. P. 6 mai 1824 *ibid.* p. 353 ; Duc de Narbonne, *ibid.* p. 363 ; D. Frayssinous C. P. 7 mai 1824, *ibid.* p. 383.

Le renouvellement intégral, disait l'opposition, amène des crises violentes dans le pays, l'éveil de toutes les passions, de toutes les ambitions, de toutes les haines ; il entraîne la suspension générale pendant toute la durée des élections, de la vie véritable du pays, l'absorption par la politique de toutes les forces vives du pays.

Suivant l'expression de Royer-Collard, dont la vigoureuse pensée aimait à se manifester dans les formules énergiques, « le renouvellement intégral c'est la périodicité de la tempête ».

Mais le renouvellement partiel ne présente-t-il pas des inconvénients au moins aussi considérables. Cette fièvre électorale, cette bataille des élections renouvelées fréquemment — chaque année avec le système de la Charte de 1814 — dans un certain nombre de départements en présence des autres, est sujet perpétuel d'agitation. Toute l'attention du pays se porte sur ce département ; les pouvoirs politiques sont surexcités par l'espérance du résultat partiel ; rien ne s'efface, rien ne s'oublie, une fermentation nouvelle succède à celle qui vient de finir. Si le renouvellement intégral est la périodicité de la tempête, le renouvellement partiel est la perpétuité de l'agitation.

Le renouvellement intégral est une crise violente, mais salutaire, le corps social en ressort plus vigoureux et plus sain. Grâce d'ailleurs à l'intervalle qui sépare ces consultations, la nation a des temps de repos où l'opinion peut s'éclairer et mûrir ; les passions politiques ont le temps de s'apaiser, le pays peut reprendre sa vie normale. Le sentiment de l'or-

dre, de la fixité nécessaire a le temps de renaitre. Si l'on faisait une moyenne on s'apercevrait sans doute que le renouvellement intégral assure un plus grand nombre d'années de calme (1).

Le renouvellement partiel a pour conséquence nécessaire, disait le gouvernement, de rendre impossible la réalisation d'un programme : la majorité étant perpétuellement instable, on ne peut être sûr de pouvoir suivre un système de gouvernement.

Mais les adversaires de la réforme invoquaient contre le renouvellement intégral la caducité qui en résulte pour tous les travaux législatifs qui n'ont pas été consacrés par un vote des deux chambres. (Par le renouvellement intégral, il y a une succession de législatures considérées comme des corps distincts qui naissent et qui meurent ; tout le travail fait par une législature et qui n'a pas acquis force de loi devient caduc avec la fin de cette législature.)

Ainsi, à chaque renouvellement, une grande quantité de projets et de propositions de loi tombent dans l'oubli. Des édifices qui auraient pu être achevés avec quelques mois de plus sont détruits. Il faut les reprendre au pied. Il y a une somme énorme d'efforts, de bonne volonté et de savoir. Une assemblée nouvelle est-elle saisie d'un projet identique à celui qu'avait voté la législature précédente sans qu'un vote de la 2^e Chambre l'ait consacré ? Tous les actes de procédure parlementaire faits par cette dernière législature

(1) Cf. Laurencin, C. D. 3 juin 1824. Arch. parl. 2^e sér. t. XLI, p. 171. Castelbajac *ibid.* p. 178, etc.

sont cadues. Il faut tout reprendre : renvoi à la commission d'initiative, examen, rapport sommaire, vote du renvoi aux bureaux, etc... Il en résulte encore une perte de temps. Avec le renouvellement partiel, l'assemblée ne finit pas, elle se rajeunit perpétuellement. Par conséquent le travail fait demeure acquis.

Les partisans du renouvellement intégral répondaient d'abord que cette caducité n'était pas une conséquence absolument nécessaire du système du renouvellement intégral ; en second lieu que le travail bien fait par une législature demeurerait acquis et qu'il n'y avait qu'à le revivifier par de simples formalités, enfin que par l'effet du renouvellement intégral il s'opère ainsi automatiquement une sorte de nettoyage, de déblaiement dont l'effet est des plus salutaires. Quand un Parlement a duré pendant un certain temps l'initiative des députés s'étant donné libre carrière, a criblé la Chambre d'une foule de propositions dont la plupart ne répondent qu'à des besoins factices ou bien ont été insuffisamment préparées. Le système de la table rase qui leur est appliqué est donc excellent. Si dans cette masse des propositions il se trouve des idées bonnes à reprendre, elles surnageront d'elles-mêmes. Les Anglais, gens pratiques, appliquent le système de la table rase, non seulement à la fin de chaque législature, mais à la fin de chaque session.

Les adversaires de la réforme avaient un argument excellent en apparence en faveur du renouvellement partiel ; c'est que l'œuvre législative la plus considérable, celle qui sert encore de base à l'organisation civile, politique et administrative de la France mo-

derne, celle de l'Empire, a été menée à bonne fin par des assemblées renouvelées partiellement. Mais le gouvernement répondait avec raison que l'œuvre législative de l'Empire a été due moins aux assemblées qu'à un gouvernement particulièrement énergique, qui, grâce à l'absence de régime parlementaire, était à l'abri de l'influence des chambres et des oscillations possibles qu'aurait pu imposer à sa politique le renouvellement partiel (1).

Au point de vue de l'efficacité du travail législatif, on peut considérer par conséquent que les deux systèmes se valent, mais que s'il y avait une différence elle serait en faveur du renouvellement intégral.

Au point de vue de la continuité de la politique, le renouvellement intégral est brusque, violent, invasif. En changeant tout d'un coup la composition des assemblées, il empêche la continuité de leurs travaux et amène dans la politique générale des revirements violents qui ne peuvent être que dangereux. Il est impossible d'oublier à ce point de vue les désastreuses conséquences du renouvellement intégral de la Constituante. Tout renouvellement intégral équivaut à un ébranlement violent du corps électoral.

Au contraire, le renouvellement partiel évite les brusques revirements. Le peuple a-t-il changé d'opinion ? Il envoie une partie de la chambre qui représente les nouvelles idées. Ces dernières sont-elles sérieuses ? le peuple y persiste-t-il ? elles ne triomphe-

(1) Picard, 3 juin 1824. Arch. parl. 2^e sér. t. XLI, p. 182. Villèle 4 juin 1824, *ibid.* p. 215

ront qu'avec la prochaine fraction. Ainsi, avec le renouvellement partiel tout est calme; la volonté du peuple se fait sentir d'une manière toute progressive et toute pacifique.

Seulement cet avantage suppose pour sa réalisation une nation bien peu nerveuse, bien maîtresse d'elle, qui sache attendre. Voilà une élection partielle qui dénote un changement radical dans la politique du pays : les derniers élus n'auront-ils pas une tendance à considérer les autres comme ne représentant plus le pays ? Ils entreront en lutte avec leurs prédécesseurs, ils les soumettront ou devront se soumettre, ils seront opprimés ou oppresseurs.

N'est-il pas absurde aussi de placer les représentants de l'opinion en minorité devant les représentants de l'opinion qui n'existe plus ? C'est jeter dans l'assemblée des ferments de discorde. Si l'esprit de parti l'emporte, il y a oppression, si l'impatience triomphe, il y a renversement.

Le renouvellement partiel n'est pas un agent pacificateur, il est, au contraire, un agent de discorde.

De plus, ce qu'on a dit contre le renouvellement intégral n'est pas absolument vrai. Si on laisse de côté l'exemple unique dans l'histoire qui a été donné par la première constituante lorsqu'elle déclara ses membres inéligibles à la législative, il n'y a de renouvellement intégral qu'en ce sens que tous les membres doivent solliciter un renouvellement de leurs fonctions. Mais en fait un grand nombre de membres d'une assemblée obtiennent ce renouvellement. De sorte qu'en pratique tout renouvellement intégral est

en quelque sorte partiel. Il reste assez de membres pour continuer la tradition et initier leurs nouveaux collègues au travail législatif.

Il y a là quelque chose de contingent, c'est vrai, mais aussi de tellement habituel que cela équivaut à une règle.

Le renouvellement intégral est donc plus favorable à la stabilité des institutions et des lois.

Si on examine les deux systèmes au point de vue du régime parlementaire, on constate donc que d'une manière générale le régime représentatif doit donner la préférence au renouvellement intégral.

Mais cela est encore plus vrai lorsqu'il s'agit de cette forme spéciale du régime représentatif qui est le gouvernement parlementaire. Le gouvernement parlementaire suppose que le ministère au pouvoir est d'accord avec la majorité des chambres. Avec le renouvellement partiel le cabinet ne peut compter sur cette majorité qui risque d'être continuellement ébréchée par les renouvellements partiels. Le ministère ne peut songer aux intérêts du pays, il est tout absorbé par la pensée de sa propre défense. — Il passera son temps à préparer l'élection par tous les moyens ; Decazes, sentant sa vie ministérielle menacée par le renouvellement du cinquième voulut changer la loi électorale.

Avec le renouvellement intégral, au contraire, le parti qui arrive à la Chambre avec une majorité la garde pendant longtemps : la vie du cabinet sera relativement facile, il pourra se consacrer aux affaires du pays.

Avec le renouvellement partiel normal, c'est-à-dire

qui ne porte pas sur la majorité presque toute entière de la Chambre, il faudrait, pour que le régime parlementaire puisse fonctionner, qu'il y ait de nombreux renouvellements, intégralement faits, grâce à l'exercice du droit de dissolution. Un nouveau cinquième arrive représentant une opinion opposée à celle des autres cinquièmes ; pour dégager le sens de cette nouvelle élection il faut provoquer des élections générales par la dissolution.

Le système du renouvellement intégral est donc en général préférable dans tout régime représentatif : il l'est d'une manière absolue dans tout régime parlementaire.

Les arguments en faveur des deux systèmes furent exposés avec une remarquable ampleur ; mais on peut se demander s'ils étaient sincères. Foy et Royer-Colard défendirent le système du renouvellement partiel avec ce motif assez surprenant chez les représentants d'un parti qui se fera moins de six ans plus tard le champion du régime parlementaire : ils présentaient le renouvellement partiel comme conforme à l'esprit de la Charte parce qu'il « *affaiblit la Chambre élective* ». Foy démontra que le renouvellement partiel n'était qu'une pièce dans le système des défiances de la Charte à l'égard de la Chambre des Députés.

A l'inverse, c'est le parti ultra-royaliste, celui-là même qui inspira les ordonnances de Juillet qui défendra le renouvellement intégral comme de nature à fortifier la chambre populaire (1)

(1) Si le renouvellement partiel est en effet un adoucissement de la force de la Chambre élective certes en y renonçant nous

Ce débat est capital au point de vue de la question du pouvoir constituant. C'est en effet pour la première fois en 1824 qu'elle se posa d'une façon absolument nette devant le Parlement. Jusque là on avait prétendu interpréter la Charte, la compléter conformément à son vœu sans y changer une syllabe ; mais les articles 37 et 50 étaient trop nets pour qu'il n'apparut pas que le renouvellement septennal et intégral de la Chambre des Députés leur était directement contraire.

La question fut examinée dans toute son ampleur.

D'après certains publicistes la Charte ne permettait aucune modification. Le chef des doctrinaires Royer-Collard soutint cette théorie à la Chambre des Députés. Il admettait toutefois la possibilité d'un changement en cas d'absolue nécessité.

Le 4 juin 1824 à la même Chambre, le général Foy soutint que personne ne pouvait toucher à la Charte : « La fixité est le but de la Charte c'est, disons-le, la Charte tout entière ». Mais en cas d'absolue nécessité le général Foy admettait la même atténuation que Royer-Collard à la rigueur absolue des principes. Il exigeait seulement que la Chambre des Députés fut préalablement renouvelée, et que les électeurs fussent avertis de la mission spéciale qu'ils devaient conférer à leurs élus.

né méritons pas les reproches qu'on nous a adressés ; nous prouvons au contraire que nous ne craignons pas d'entrer avec franchise dans toutes les conséquences des institutions qui nous ont été données. Arch. parl. 2^e sér. t. XII pp. 214 C. D. 4 Juin 1824.

Certains royalistes pensaient que le pouvoir constituant avait été réservé par le roi pour lui-même.

Cette théorie était l'opinion du roi et du ministère de Villèle.

Mais on n'admettait que la possibilité de la modification des articles réglementaires ; les articles fondamentaux étaient absolument immuables.

Comment ces théories furent-elles appliquées au problème du renouvellement intégral ?

En premier lieu si ces trois pouvoirs pouvaient faire des modifications à la loi fondamentale, ils ne le devaient qu'autant que la nécessité s'en imposait. La Charte ne pouvait être modifiée aussi légèrement que les lois ordinaires. Dès lors, si les deux partis pouvaient être soutenus par des raisons de même force on devait garder ce qui existait. Mais on discutait sur ce que devait être cette nécessité : les adversaires de la loi exigeaient que la nécessité fut vivement et généralement ressentie ; qu'elle s'imposât à tous avec évidence. Mais dans l'espèce il n'y avait pas nécessité évidente puisque l'on pouvait discuter à l'infini sur les avantages et les inconvénients réciproques de l'un et de l'autre système. Dans une discussion théorique, en effet, les deux opinions sur le renouvellement peuvent marcher éternellement sur deux lignes parallèles sans se rencontrer pour faire tomber l'une sous le poids d'une démonstration victorieuse. Dans ce cas c'est le système établi par la Charte qui doit l'emporter, On ne pouvait changer la constitution pour un simple motif de convenance, pour une perspective d'améliorations. Le pouvoir législatif ne peut

modifier la Charte qu'en cas d'impérieuse nécessité (1).

A cette argumentation les orateurs du gouvernement et de la majorité répondaient que le fait qu'un principe est discuté ne prouve pas contre la vérité de ce principe ; tous les principes peuvent être discutés.

Le vote de la loi de Villèle était un précédent grave en faveur du pouvoir constituant des Chambres.

Le second problème spécial à cette réforme était de savoir si les articles 37 et 50 constituaient des articles fondamentaux immuables, ou au contraire de simples articles réglementaires susceptibles de modifications.

Les partisans de la loi estimaient naturellement ces articles réglementaires. Les adversaires de la loi soutenaient au contraire qu'elle atteignait une disposition fondamentale de la Charte. La substitution du renouvellement intégral au renouvellement partiel, la prolongation à sept ans de la durée de la législature devaient avoir pour résultat une augmentation de l'influence de la Chambre des Députés au détriment de la couronne et par conséquent une modification de l'équilibre des pouvoirs publics établis par la Charte. Cet équilibre est l'un des principes fondamentaux de la Charte auquel la réforme apporterait une brèche. Ce fut notamment la thèse soutenue par Royer-Collard dans la discussion que nous avons plusieurs fois citée.

Malgré cette opposition le Parlement considéra les règles sur la durée de la Chambre des Députés et son mode de renouvellement comme des dispositions purement réglementaires susceptibles de modification.

(1) Sallier G. D. 4 juin 1824 Arch. parl. 2^e ser. t. . XLI p. 217.

CONCLUSION

Nous avons insisté au cours de nos développements sur l'organisation constitutionnelle de la Chambre des Députés ; des historiens purement littéraires pourraient nous accuser de n'avoir ainsi donné qu'une idée incomplète de ce que fut cette Assemblée. Mais nous croyons avoir dans notre préface suffisamment délimité notre sujet pour qu'il nous soit nécessaire de répondre à ce reproche. Toutefois, nous devons rapidement indiquer ce que fut dans la pratique cette Assemblée dont nous avons décrit l'organisation d'après la théorie littéraire des lois constitutionnelles.

L'étude d'une législation électorale doit se compléter normalement par l'étude des mœurs électorales.

Il ne suffit pas, pour qu'un peuple soit libre, qu'il y ait des élections, il faut que ces élections elles-mêmes soient libres. Il ne suffit pas, pour le perfectionnement normal du régime parlementaire, que des députés soient élus pour contrôler le Gouvernement, il faut encore que le Gouvernement n'ait pas une influence exagérée sur les élections.

La pratique de la candidature officielle fut courante sous la Restauration ; le fait que le Roi nommait un personnage président d'un collège électoral suffisait à recommander ce personnage aux choix des électeurs. Nous avons vu que pour défendre la loi de 1817 contre les attaques de l'extrême droite, les libéraux faisaient

remarquer que la plupart des députés avaient reçu cette marque de la confiance personnelle du Monarque. Cette désignation était d'autant plus précieuse que les moyens manquaient aux candidats pour faire une libre campagne électorale.

Au milieu d'oscillations diverses la presse ne jouissait que d'une demi-liberté, le droit de réunion n'existait pas : si plus de vingt citoyens s'étaient rassemblés pour préparer une campagne électorale, ils s'exposaient à l'application de l'article 291 du Code pénal.

Le Président du Collège électoral avait donc l'avantage d'être mis en lumière sans campagne par la désignation royale. Il pouvait de plus prononcer devant le Collège électoral des discours qui étaient comme le développement d'un programme et dans lesquels il joignait à son autorité personnelle l'autorité de l'investiture officielle (1).

(1) Les présidents des collèges électoraux nommés par le roi commettaient de nombreux abus et notamment les suivants : ils s'installaient à des bureaux de petite dimension ; et c'était sur ce bureau, à côté d'eux, sous leurs yeux, que les électeurs devaient écrire leurs bulletins. Le secret du vote n'existait plus, et par conséquent la liberté du suffrage. Pour se défendre certains présidents prétendaient que le bureau était assez grand pour que ceux qui le voulaient puissent écrire loin. Mais, alors, ceux qui écrivaient loin étaient suspects. Le vote doit être secret pour tous et ne pas varier même au gré de l'électeur, Voir C. D., 10 août 1830, A. P. 63 p. 97.

« Vous savez, Messieurs, dit le député Thomas, *ibid* p. 98 que l'art de placer un bureau a été pendant longtemps un moyen d'influencer les électeurs et d'enlever la liberté du vote. »

Les électeurs indépendants votaient au bout de la table ; les électeurs fonctionnaires en face du président.

Séance du 11 août 1830, p. 106 : « Le président empêch l'usage de cartons destinés à permettre le secret du vote. »

Abus des présidents nommés par le Roi à l'égard des fonctionnaires électeurs.

12 août 1830 A. P. 63 p. 117.

17 août 1830 A. P. 63 p. 131.

Violation du secret par de Corbière, président du collège (ancien ministre).

On sait que le second empire fut l'âge d'or de la candidature officielle. Mais elle était alors ouvertement et régulièrement pratiquée. Le Gouvernement de l'Empereur accordait le privilège de l'affiche blanche au candidat de son choix. C'est qu'en réalité, la candidature officielle était en harmonie avec le système de la démocratie césarienne. Le peuple avait chargé l'Empereur du soin de le gouverner, et aux élections l'Empereur avait donc le droit de dire au peuple : « Vous m'avez chargé de vous gouverner, voilà les collaborateurs qu'il faut que vous me donniez, afin que je puisse accomplir la mission que j'ai reçue de vous. » Sous ce régime plébiscitaire, chaque élection était en quelque sorte un plébiscite atténué, chaque élection était une marque de confiance ou de méfiance adressée au Gouvernement de l'Empereur, il était donc naturel et légitime que l'Empereur se mêlât personnellement à la lutte avec tous les moyens d'influence dont il disposait. La candidature officielle est plus difficile, sinon impossible à défendre sous les autres régimes. Elle n'était certes pas en conformité avec le principe de la monarchie de droit divin. Louis XVIII prétendait tenir sa couronne de son sang et non de son peuple. La Charte de 1814 est datée de la dix-neuvième année de son règne ! Obligé par la force des événements à donner une voix aux vœux de son peuple, il aurait dû lui laisser librement choisir les organes de ces vœux. Mais, les moyens d'influence officielle que nous avons indiqués étaient peut-être moins graves que les pratiques électorales occultes sur lesquelles nous renseignent les débats au sujet de la vérification des pouvoirs. Nous ne parlons pas ici des lettres circulaires, que le petit nombre des

électeurs permettait au préfet de leur adresser en faveur de tel ou tel candidat.

Nous ne voulons pas parler davantage des divers moyens de pression exercés sur les électeurs et qui étaient les mêmes que ceux existant sous tous les régimes. Balzac, dans son curieux roman le *Député Darcisse*, a donné un tableau plus vivant que celui que nous pourrions retracer des mœurs électorales sous ce régime censitaire où les candidats pouvaient réunir tous les électeurs dans leurs salons, où les préfets pouvaient, sans excès de fatigue, avoir des conversations personnelles avec chaque électeur.

Les préoccupations actuelles du Parlement et de l'opinion publique au sujet de la façon dont on peut assurer le secret du vote, semblent rendre plus particulièrement intéressantes, aujourd'hui, les pratiques abusives des agents du Gouvernement de la Restauration en cette matière.

Les débats sur la vérification des pouvoirs nous révèlent que bien des électeurs se plaignaient d'attentats à la liberté de leur vote. Leurs plaintes et celles des candidats sur l'organisation matérielle de l'opération du scrutin apparaissent si souvent les mêmes, dans les enquêtes sur la validité des élections, que nous sommes habituellement tentés de croire que cette organisation était le résultat d'un plan systématique.

Le Président du Collège électoral se tenait, très souvent, entouré des diverses autorités, devant un bureau particulièrement étroit; c'était sur ce bureau que l'électeur *devait* écrire son bulletin de vote, par conséquent, en fait, son vote était public très souvent. Nous entendons les défenseurs de l'administration faire remarquer que les électeurs disposaient de

cartons derrière lesquels ils pouvaient se cacher, ou bien que la table était assez longue pour que l'électeur pût écrire son bulletin hors de la vue du président. Mais, outre que cet avantage matériel était très souvent contesté, il n'assurait pas à lui seul le secret du vote. Le fait seul que l'on tenait à se cacher pour écrire, suffisait à faire présumer le caractère hostile du vote. Et, de plus, l'argumentation des défenseurs des élections contestées se bornait à démontrer que le vote était *facultativement* secret ou public. Or, pour la sincérité et la moralité des élections, il faut que le vote soit *obligatoirement* secret. Nous étions loin, sous la Restauration, du fameux « isoloir » qui a fait couler tant d'encre et prononcer tant de discours.

Il est intéressant de constater d'ailleurs que malgré la législation conservatrice dans la charte ultra-réactionnaire en 1820 ; malgré ces pratiques électorales que nous venons de signaler, le Gouvernement de la Restauration ne put empêcher l'entrée dans les Chambres d'une forte opposition et même qu'il finit par perdre la majorité. Sans parler de l'élection qui fit scandale de l'abbé Grégoire, les noms de Manuel, Lafayette, de Casimir Périer, de Benjamin-Constant, suffirent à prouver l'impuissance de la coalition des pratiques préfectorales et des mesures législatives contre la poussée des idées libérales.

Nous avons indiqué que les succès des libéraux aux élections partielles furent la cause de la condamnation de la loi de 1817 et l'origine de la législation électorale de 1820. Cette législation n'amena qu'un arrêt dans les succès des libéraux. Dès 1822, ils regagnèrent quelques-uns des sièges qu'ils avaient perdus. Dans le but de paralyser pendant longtemps leur mar-

che ascendante, Villèle fit, en 1824, voter la loi de septennalité, mais on sait que le succès des libéraux aux élections de 1829 entraîna le vote de l'adresse des 221 et par là-même la révolution de Juillet.

Le parti libéral se recrutant dans la portion la plus élevée de la bourgeoisie comptait dans ses rangs un grand nombre des plus éminents parmi les membres de la Chambre. C'étaient de grands financiers ou de grands industriels comme Casimir Périer et Lafitte qui devaient montrer sous la monarchie de Juillet une si réelle aptitude au maniement des affaires publiques. C'étaient des anciens soldats de l'Empire comme Foy ou Sébastiani qui ne cessaient de rappeler avec éloquence les gloires du régime qu'ils avaient servi ! C'étaient des avocats ou des gens de robe comme Manuel, dont l'éloquence parfois violente soulevait les colères de la majorité. C'était enfin l'homme qui, au jugement de Chateaubriand, a eu le plus d'esprit en France après Voltaire, je veux dire Benjamin-Constant, un homme politique qui écrivit ce chef-d'œuvre littéraire « Adolphe », un littérateur qui écrivit ce chef-d'œuvre de science politique libérale le « Cours de Politique constitutionnelle ».

Mais l'opposition n'avait pas le monopole des orateurs et des hommes d'Etat ; Villèle et Corbières, à l'autre extrémité de la Chambre, étaient incontestablement d'excellents hommes d'affaires. Tout en rejetant les théories de M. de Bonald, on ne peut s'empêcher d'admirer la profondeur de sa pensée et la magnificence de son style. Il suffit de nommer Chateaubriand, pour faire comprendre qu'il était la parure du parti ultra-royaliste. Parmi les royalistes modérés M. de Serres tenait le premier plan par son sincère

libéralisme et l'ardeur de son éloquence ; M. de Martignac réussissait toujours à séduire ceux qu'il n'arrivait pas à convaincre.

En dehors de ces grandes classifications siégeant, suivant le mot de Lamartine, au plafond de l'assemblée, les doctrinaires constituaient un parti qui avait cela de particulier qu'ils ne comprenaient qu'une élite et pas d'adhérents. Ce parti « tenait sur un canapé, il réunissait quatre membres qui voulaient faire croire qu'ils n'étaient que trois quand ils estimaient qu'il ne pouvait y avoir plus de trois individus dignes d'entrer dans le parti, et qui s'efforçaient de faire croire qu'ils étaient cinq quand ils voulaient effrayer par leur nombre ». Mais ce parti avait à sa tête un des hommes qui a eu la plus grande influence sur le développement des idées politiques : Royer-Collard. Ajoutons qu'il avait pour second Guizot, qu'il nous suffit de nommer.

Ces quelques noms auxquels nous aurions pu en ajouter d'autres indiquent que dans son ensemble la Chambre des Députés de la Restauration fut digne du grand rôle qu'elle était appelée à jouer. Les Assemblées de la Révolution s'étaient efforcées de briser les cadres du vieux monde, les Assemblées de l'Empire avaient pris pour tâche d'établir l'ordre sur lequel devait se fonder le monde nouveau, les Chambres de la Restauration devaient travailler à l'organisation de ce monde nouveau. Ce fut alors, de 1814 à 1830, que se dégagèrent les grandes lignes du régime politique sous lequel nous vivons encore aujourd'hui.

Pour juger l'œuvre des Chambres de la Restauration il ne faut pas la comparer à ce qui a été fait après elle, il faut songer à l'état dans lequel elles avaient

trouvé la France en 1814. Le régime simplement préventif, substitué à la prohibition impériale en matière de presse, l'ordre, la clarté, la publicité rétablis dans les finances publiques, le Gouvernement journellement contrôlé, tous ses actes discutés au grand jour, la discussion sérieuse des lois — avec, en fait, l'initiative et l'amendement — substituée à l'enregistrement muet par le Corps législatif, une première brèche apportée à la centralisation excessive de l'an VIII par une foule de dispositions de détails dans les lois de finances... telles sont quelques-unes des contributions apportées par la Chambre des Députés de la Restauration à l'édifice de la liberté moderne.

Ajoutons que la plupart des débats dans lesquels ces résultats furent obtenus pourraient être cités comme modèles à toutes ces assemblées. Jamais les discussions ne se déroulèrent avec plus d'élévation. Les orateurs n'osaient point aborder la tribune sans une longue et laborieuse préparation dans le fond et dans la forme. Royer-Collard lisait ostensiblement ses discours afin de bien marquer qu'il aurait cru manquer de respect à l'assemblée s'il avait cru prononcer devant elle quelques paroles qu'il n'eût pas longuement méditées. La Chambre entendait avec patience les plus longues dissertations doctrinales : Benjamin-Constant prononça devant elle les belles pages de sa « Politique Constitutionnelle ». Nous avons cité bien des discours prononcés par des orateurs moins illustres et qui ne dépareraient pas les plus beaux traités de droit constitutionnel ou de science politique. Les débats avaient, en résumé, une dignité, une tenue qu'ils ont rarement retrouvées depuis lors, ils avaient rarement ce caractère de hâte, d'improvi-

sation que l'on pourrait peut-être reprocher aux Chambres modernes. Cette qualité venait d'une plus grande discipline dans les partis, d'un respect plus grand de la hiérarchie des capacités, d'un sentiment moins vif de l'amour-propre personnel qui faisait que l'on abandonnait volontiers le premier plan de la scène politique à ceux que l'on considérait comme les plus dignes de jouer les grands rôles.

Cette tenue des débats venait aussi peut-être de ce que le compte rendu des séances des Chambres étant moins lu qu'aujourd'hui les députés ne tenaient pas, par quelques discours inutiles, ou par quelque interruption superflue à donner à leurs électeurs la preuve authentique de leur présence à la Chambre et de l'activité avec laquelle ils s'occupaient des affaires du pays.

Cette dignité des débats pouvait venir enfin des conditions très rigoureuses de l'électorat et de l'éligibilité, ainsi que de l'absence de l'indemnité parlementaire. Le résultat en était que la plupart des membres des assemblées politiques avaient reçu une forte éducation libérale et désintéressée, ce qui avait pu justement faire dire à M. Thiers que « la Charte avait transformé le *Forum* des anciens en un salon d'honnêtes gens ».

Vu : le président de la thèse,
M. MOYE.

Montpellier, le 4 juin 1908.
Le Doyen,
VIGIÉ.

Vu : et permis d'imprimer
Montpellier, le 5 juin 1908,
Le Recteur,
Pour le Recteur,
Le Vice-Président du Conseil
de l'Université,
MAIRET.



BIBLIOGRAPHIE

DOCUMENTS

MAVIDAL et LAURENT. — Archives parlementaires, 2^e série.
Le Moniteur Universel.

TRAITÉS GENERAUX

DUVERGIER DE HAURANNE. — Histoire du gouvernement parlementaire, 1870.

VAULABELLE. — Histoire de la Restauration, 1866.

VIEL-CASTEL. — Histoire de la Restauration 1865.

ECRITS POLITIQUES DE L'EPOQUE DE LA RESTAURATION

LANJUINAIS. — Constitutions de la Nation française avec un Essai de traité historique et politique sur la Charte, 1819.

LANJUINAIS. — Tableau général de l'Etat politique intérieur de la France depuis 1814 et de l'Angleterre depuis 1716 ou Discours de M. le Comte Lanjuinais, contre la septennalité avec un avertissement, Paris 1824.

BENJAMIN CONSTANT. — Cours de Politique constitutionnelle, édition Laboulaye, 1861.

CLAUDEL DE COUSSENGUES. — Considérations sur l'Origine, la Rédaction, la Promulgation et l'Exécution de la Charte, 1830.

HELLO. — Essai sur le Régime constitutionnel ou Introduction à l'Etude de la Charte, 1825.

LEGRAVERENDE. — Des lacunes et des besoins de la législation française en matière politique et en matière criminelle, 1828.

MAHUL. — De la Constitution française, 1830.

MEMOIRES

BEUGNOT. — Mémoires 1866.

Chancelier PASQUIER. — Mémoires.

CHATEAUBRIAND. — Mémoires d'Outre-Tombe.

- Comte FERRAND. — Mémoires, 1897, publiés par le vicomte de Broc.
Baron D'HAUSSEZ. — Mémoires.
TALLEYRAND. — Mémoires.
VILLÈLE. — Mémoires.
VITROLLES. — Mémoires.

MONOGRAPHIES

- BARTHÉLEMY. — Introduction du Régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X.
THUREAU-DANGIN. — Le Parti libéral sous la Restauration.
Ernest DAUDET. — Le Ministère de Martignac, 1875.
JANET. — Hist. des doct. polit., 1889.
Jules DE LASTEYRIE. — Hist. de la libert. polit. en France 1860.
MATTER. — La Dissolution.
MICHON. — Les enquêtes parlementaires; l'initiative parlementaire.
Henri MICHEL. — L'idée de l'Etat, 1895.
Pierre SIMON. — Elaboration de la Charte constit. de 1814. Bibl. d'hist. moderne 1906.
SPULLER. — Royer-Collard, 1895.
VILLEMAIN. — La tribune moderne, 1860.

ARTICLES DE REVUES

- LANZAC DE LABORIE. — Les passions politiques sous la Restauration Correspondant 1901.
ROUSSEL. — La candidature officielle sous la Restauration. Rev. Pol. et Par. t. 19.
FAUCHILLE. — Comment on faisait les élections en 1815. Rev. Paris, 1901.





